



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

외교학박사 학위논문

신홍안보 거버넌스

- 아세안의 초국가적 위험이슈에 대한 싱가포르의 전략 -

2019년 2월

서울대학교 대학원

정치외교학부 외교학전공

윤 정 현

신흥안보 거버넌스

- 아세안의 초국가적 위험이슈에 대한 싱가포르의 전략 -

지도교수 김 상 배

이 논문을 외교학박사 학위논문으로 제출함

2019년 2월

서울대학교 대학원

정치외교학부 외교학전공

윤 정 현

윤정현의 박사 학위논문을 인준함

2019년 2월

위 원 장 전 재 성 (인)

부위원장 신 범 식 (인)

위 원 김 상 배 (인)

위 원 박 종 희 (인)

위 원 이 승 주 (인)

국문초록

21세기의 환경은 편리한 초연결 사회에 대한 기대와 함께 새로운 위험들의 도전에 대한 우려를 증폭시키고 있다. 이들 위험들은 국경을 초월한 이해관계자 간의 상호작용을 통해 예측 불가능한 방향으로 흐르기도 하며, 때로는 물리적·정치적 폭발력을 가진 재난으로 귀결되기도 한다. 글로벌 전염병, 테러리즘, 기후변화 등에서 보듯이 최근 인류가 맞이하고 있는 위험들은 일국 차원의 대응으로는 해결이 어려운 특징들을 내포하고 있다. 이러한 변화는 우리에게 전통적인 안보 관점을 넘어 새로운 시각에서 이들을 바라볼 것을 요구한다.

이러한 맥락에서 본고는 ‘신흥안보(emerging security)’ 개념에 기반한 대안적 접근을 제안하고자 한다. 신흥안보는 시스템 내 미시적 위험 요소가 상호작용을 통해 양적·질적 변화의 임계점을 넘을 때, 국가 안보를 위협하는 심각한 사안으로 전환될 수 있다고 보는 개념이다. 그러나 신흥안보 위험들을 국제정치학의 시각에서 체계적으로 살펴보고, 적절한 대응 거버넌스의 메커니즘을 찾고자하려는 시도는 충분하지 못하였다. 주로 전통 안보와 구별되는 비전통 안보로서의 개념적 차이와 특징, 그리고 그것이 발현된 특정 지역의 사례 분석을 중심으로 이루어졌기 때문이다. 21세기의 복잡한 안보 환경 도전에 대처하기 위해서는 신흥안보가 가진 본질적인 속성과 이를 고려한 거버넌스의 진화 형태를 모색할 필요성이 제기된다.

따라서 본 연구는 신흥안보 위험이 갖는 특징은 무엇이며, 이에 대처하기 위해서는 어떠한 거버넌스 메커니즘이 필요한지에 대해 답하고자 한다. 이를 위해 본고는 크게 세 가지 논의에 초점을 맞춘다. 첫째, 탈근대 시대의 다양한 신흥안보 위험들은 어떻게 유형화할 수 있으며 각각의 특징은 무엇인지를 살펴본다. 이를 위해 먼저 기존의 전통적 안보 개념과 거버넌스 작동방식을 넘어 발현속도와 파급범위를 축으로 하는 신흥안보 위험 유형의 대안적 분석틀을 제시한다. 둘째, 분석틀을 통해 도출된 네 가지 신흥안보 위험 유형에 조응하는 거버넌스 모델들의 특징을 대응의 핵심 주체와 협력의 방식 측면에서 분류하여 살펴본다. 셋째, 적합한 대응모델로의 유연한 전환을 가능케하는 거버넌스 메커니즘과 이를

위한 네트워크 전략에 주목한다.

이러한 분석틀을 토대로 본 연구는 각 유형별로 동남아시아의 주요 신흥안보 위협이슈의 대응 사례에 적용함으로써, 이론적 적실성을 검토해보았다. 신흥안보의 도전은 앞서 탈근대 사회를 경험하고 있는 서구에서 뿐만 아니라 근대적 유산이 상대적으로 강고하게 남아있는 지역에서도 두드러지게 나타나고 있다. 대표적으로, 동남아시아는 다양한 초국가적 신흥안보 이슈들이 급증하고 있는 공간이면서 동시에 ‘아세안방식(ASEAN Way)’이라는 독특한 근대적 주권원칙이 작용하고 있는 곳이기도 하다. 본고는 실제 2000년대 동남아시아를 연속적으로 강타했던 초국가적 이슈였던 사스(SARS), 쓰나미, 연무(haze), 폭탄테러의 확산 과정에 나타난 다양한 거버넌스 형태의 변화를 탐구하였다. 그리고 이 과정에서 아세안 방식의 구조적 제약을 극복하고 역내의 협력 뿐만 아니라 글로벌 차원의 공조체제를 구축하는데 주도적인 역할을 했던 싱가포르에 주목하였다.

싱가포르는 쓰나미라는 지역 차원의 ‘돌발/한정형 위협’에 직면해서는 역내 정부 주도형 접근을 시도하였으며 글로벌 차원의 ‘돌발/연계형 위협인 폭탄테러에 대해서는 역외 강대국을 포괄하는 ‘역외 정부 공조형’ 모델로 대응하였다. 또한 대표적인 지역 차원의 점증/한정형 위협이슈인 연무에 대해서는 ‘역내 다자 행위자 참여형’ 전략을, 마지막으로 글로벌 차원의 점증/연계형 위협이었던 사스에 대해서는 ‘글로벌 다자 행위자 공조형’ 전략을 보여주었다.

종합하면, 다양한 초국가적 신흥안보 위협에 직면하여 싱가포르는 설사 자국에 직접적인 피해로 이어지지 않더라도 지역 및 글로벌 차원의 안보적 사안으로 의제화하고 효과적인 거버넌스 구축을 위한 다양한 시도를 펼쳤다고 볼 수 있다. 이 과정에서 나타난 싱가포르의 네트워크 전략은 복잡한 신흥안보 위협들에 대해 국가가 어떻게 유연하게 접근 방식을 전환할 수 있는지, 그리고 권한을 어떻게 효과적으로 공유·위임할 수 있는지를 보여주는 의미있는 사례라 할 수 있을 것이다. 특히, 싱가포르의 대응 사례는 신흥안보라는 새로운 도전에 대한 중견국 역할의 가능성을 보여주었다는 점에서도 시사하는 바가 크다.

주제어: 신홍안보, 초국가적 위험, 글로벌 및 지역 거버넌스, 싱가포르의
전략, 동남아시아, 아세안

학 번: 2013-30075

목 차

I. 서론	1
1. 문제 제기	1
2. 주요 국제정치이론으로 본 신흥안보 거버넌스의 설명과 한계점	4
1) 현실주의적 관점	5
2) 자유주의·제도주의적 관점	8
3) 구성주의적 관점	14
4) 시사점과 대안적 접근의 필요성	18
3. 연구 방법	21
1) 연구의 초점	21
2) 연구 사례의 선정	22
3) 연구 분석틀	24
4. 논문의 구성	27
II. 이론적 분석틀	31
1. 위험 연구의 이론적 배경	31
1) 탈근대 위험사회의 도래	31
2) 위험의 사회적 구성과 소통	35
2. 거버넌스 메커니즘의 이론적 고찰	39
1) 초국가적 거버넌스의 대두	39
2) 거버넌스의 작동 기제로서의 ‘거버넌탈리티(governmentality)’	42
3. 신흥안보 이슈의 부상과 대응 거버넌스	44
1) 미시적 위험에서 신흥안보 이슈로의 전환	44
2) 적합 거버넌스로의 전환을 위한 네트워크 전략	47
4. 신흥안보 거버넌스와 지역적 변수	49

1) 신흥안보 위협이슈와 지역 거버넌스의 문제	49
2) 동남아시아 신흥안보의 지정학적 변수	51
5. 신흥안보 위협 유형과 적합 거버넌스와 분석틀	53
1) 신흥안보 위협이슈의 대안적 분석틀	53
2) 신흥안보 위협 유형별 적합 거버넌스 모델	58

III. 쓰나미와 돌발/한정형 위협이슈의 대응전략 62

1. 신흥안보 위협이슈로서 ‘쓰나미’의 특징	62
1) 2004년 인도양 쓰나미의 발생과 파급력	62
2) 동남아시아 국가들의 피해와 참사 원인	65
2. 초기 대응 과정에 나타난 문제점	69
1) 글로벌 미디어의 관심과 국제사회의 지원 쇄도	69
2) 국제사회의 인도적 지원 과정에 나타난 문제들	73
3) 지역 중심의 대응을 위한 싱가포르의 거버넌스 전환 시도	79
3. 싱가포르의 역내 정부 주도형 대응 전략	86
1) 정부주도의 대규모 지원과 인프라의 재건	86
2) 피해국과 역외 정부·NGO와의 중재 역할	88
3) 지역적 규모의 재난에 대한 아세안 중심의 대응체계 강화 노력	91
4. 소결	100

IV. 폭탄테러와 돌발/연계형 위협이슈의 대응전략 103

1. 신흥안보 위협이슈로서 ‘폭탄테러’의 특징	103
1) 폭탄테러가 동남아시아 안보환경에 갖는 의미	103
2) 위협의 대응방식을 둘러싼 지역적 제약 요소	105
2. 초기 대응 과정에 나타난 문제점	106
1) 폭탄테러의 위협에 대한 아세안의 인식	106
2) 싱가포르의 대내외적 위기인식과 거버넌스의 전환	107
3. 싱가포르의 역외 정부 공조형 전략	110

1) 폭탄 테러의 지역안보 쟁점화	110
2) 아세안 내 적극적 대응그룹의 분리	115
3) 아세안 및 역외의 행위자 포섭 전략	118
4) 아세안의 글로벌 테러방지 네트워크의 중개자로	123
4. 소결	126

V. 연무와 점증/한정형 위협이슈의 대응전략 129

1. 신흥안보 위협이슈로서 ‘연무’의 특징	129
1) 인도네시아 연무의 피해와 발생 원인	130
2) 연무 문제를 둘러싼 난관들	133
2. 초기 대응 과정에 나타난 문제점	135
1) 싱가포르-인도네시아 정부 간 양자 협상의 문제	135
2) 역내 정부 및 국제기구와의 공조 시도	138
3. 싱가포르의 역내 다자 행위자 참여 전략	141
1) NGO와의 전략적 연계	141
2) 글로벌 팜오일 기업에 대한 압박과 설득	145
3) 현지 공동체 및 시민사회와의 연대	147
4. 소결	150

VI. 사스와 점증/연계형 위협이슈의 대응전략 152

1. 신흥안보 위협이슈로서 ‘사스’의 특징	153
1) 21세기 최초의 글로벌 보건안보 이슈 ‘사스’의 충격	153
2) 중국 정부의 은폐와 지구적 확산 과정	156
3) 사스와 아세안 보건안보의 위기 도래	159
2. 초기 대응 과정에 나타난 문제점	162
1) 중국 정부의 정보 통제와 독자적 대응방식의 한계	162
2) 대만 정부의 고립적 대응과 한계	166
3) 홍콩 정부의 중국 의존과 한계	170

3. 싱가포르의 글로벌 다자 행위자 공조형 대응전략	175
1) 사스의 확산과 싱가포르의 국내적 안보 의제화	175
2) 양자-지역 차원의 협력 시도	181
3) ASEAN+3를 포괄하는 광역 공조체제 마련	184
4) WHO-글로벌 다자 행위자와의 적극적 연계	188
4. 소결	192
 VII. 결론	194
1. 신홍안보 유형과 적합 거버넌스	194
1) 돌발/한정형 신홍안보 이슈와 역내 정부 주도형 전략	194
2) 돌발/연계형 신홍안보 이슈와 역외 정부 공조형 전략	195
3) 점증/한정형 신홍안보 이슈와 역내 다자 행위자 참여형 전략	196
4) 점증/연계형 신홍안보 이슈와 글로벌 다자 행위자 공조형 전략	197
2. 적합 거버넌스의 메커니즘과 싱가포르의 전환 역량	199
3. 네트워크 국가의 외교전략의 함의	204
 참고문헌	207
 Abstract	228
 부록	231

표 목 차

<표 2-1> 지식과 합의의 관점으로 분류한 네 가지 위험 유형	39
<표 3-1> 2004 남아시아 대지진 발생 개요	64
<표 3-2> 쓰나미로 인한 남아시아 국가들의 피해현황	66
<표 3-3> 각국 정부가 출연한 쓰나미 피해국가 지원액	70
<표 3-4> 아세안 특별 정상회담 및 복구지원각료회의 선언문	79
<표 3-5> AADMER의 주요 원칙과 의무	92
<표 3-6> 주요 피해국들의 예상 GDP 성장률 및 실제 GDP 성장률 (2004 ~ 2005)	97
<표 5-1> 1997년 대규모 연무로 인한 싱가포르의 피해 추정액	131
<표 5-2> 아세안 회원국의 연무협정 비준 및 비준서 제출일	141
<표 6-1> WHO의 신종 인플루엔자 유행기 구분 및 대응 목표	155
<표 6-2> 주요 감염국별 사스 병례(2003. 3. 17 ~ 2003. 6. 9)	158
<표 6-3> 동남아시아의 주요 전염성 질병 연간 발생 건수(2004)	160
<표 6-4> 사스 발생과 홍콩정부의 대내외적 대응	171
<표 6-5> 전염병 법안 내 ‘싱가포르 내 전염병 통제 조항’	177
<표 6-6> WHO의 권고사항과 싱가포르 정부의 대내외적 조치들	189
<표 6-4> 사스 발생과 홍콩정부의 대내외적 대응	171
<표 6-5> 전염병 법안: 싱가포르 내 전염병 통제 조항	177

그 립 목 차

<그림 1-1> 신홍안보 위협 유형별 적합 거버넌스 분석틀	25
<그림 2-2> 신홍안보 이슈의 전환 메커니즘	46
<그림 2-2> 파급 범위와 발현속도에 따라 분류한 신홍안보 이슈 유형 ..	56
<그림 2-3> 행위자와 대응 범위에 따른 신홍안보 유형별 관리 모델 ...	59
<그림 3-1> 쓰나미 진앙지를 둘러싼 주변 국가들의 피해 지역	63
<그림 3-2> 2004 쓰나미 수원국별 원조 액수(2005)	71
<그림 3-3> 쓰나미 당시 각 부문별 원조액(2005)	73
<그림 3-4> 아세안 조기경보 네트워크의 확대	95
<그림 4-1> 지역, 글로벌 수준에서의 싱가포르의 대테러 공조 네트워크	111
<그림 4-2> II 정보를 활용한 싱가포르의 폭탄테러의 지역안보화 전략 ..	114
<그림 5-1> 인도네시아의 산업별 GDP 비중(2010)	133
<그림 5-2> 인도네시아 연무 네트워크와 정부 중심 대응의 한계	137
<그림 5-3> 싱가포르의 역내 다자 네트워크를 통한 연무 대응 전략	149
<그림 6-1> 국가별 사스 감염 의심 환자수(2003. 8. 7)	154
<그림 6-2> 동아시아 국가들의 GDP 내 관광업 비중(2001)	161
<그림 6-3> 사스 초기와 후기의 중국 중앙/지방정부의 대응 변화 ...	166
<그림 6-4> 대만의 사스 발병 의심 사례 (2003. 2. 24 ~ 6. 14)	167
<그림 6-5> 사스 대응 초기 대만의 제한된 정부 간 협력 방식	169
<그림 6-6> 홍콩의 사스 발병 의심 사례 (2003. 2. 1 ~ 5. 31)	170
<그림 6-7> 사스 대응과정에서 나타난 홍콩의 제한적 위험 소통	174
<그림 6-8> 싱가포르의 사스 발병 의심사례(2003. 2. 1 ~ 5. 31)	176
<그림 6-9> 사스 퇴치를 위해 수립된 싱가포르의 국내 기구	176
<그림 6-10> 사스가 싱가포르 경제 부문에 미친 영향	179
<그림 6-11> 싱가포르의 사스 대응전략: 국제기구-다자 행위자 공조 모델	192

I. 서론

1. 문제 제기

세계화와 정보화로 점철된 21세기의 환경은 편리한 초연결 사회에 대한 기대와 동시에 새로운 위험들의 도전에 대한 우려를 증폭시키고 있다. 이들 위험들은 국경을 초월한 이해관계자 간의 상호작용을 통해 예측 불가능한 방향으로 흐르기도 하며, 때로는 물리적·정치적 폭발력을 가진 재난으로 귀결되기도 한다. 테러리즘, 기후변화, 원전사고 등이 대표적이다. 즉, 21세기의 인류가 맞이하고 있는 새로운 위험들은 ‘시공간적 확장성’과 ‘불확실성(uncertainty)의 확대’라는 공통점 안에서 일국 차원의 대응으로는 해결이 어려운 특징을 보이고 있다. 이 같이 사회적 위험의 양태가 바뀌는 상황에서 전쟁이나 핵 위협과 같은 군사적 위험 요소에만 매몰되어서는 더 이상 탈근대 시대의 도전적 환경이 제기하는 난제들에 제대로 적응하기 어렵다. 이러한 변화는 우리에게 전통적인 관점을 넘어 새로운 시각으로 안보 문제를 바라볼 것을 요구한다.

탈냉전 시대의 도래와 함께 등장하고 있는 복합적인 안보환경은 다양한 행위자와 사회 분야에 걸쳐 안보의 주체와 대상, 적용영역이 폭넓게 확대되는 현상이 목도된다. 9·11 테러에서 보듯이, 국가 행위자와 비국가행위자가 충돌하거나, 물리적 피해를 주고받을 수 있는 또 다른 전장(戰場)으로서 사이버 공간이 열리고 있다. 지구 온난화에 따른 예측하기 어려운 천재지변의 증가와 환경문제, 새로운 질병의 출현과 광범위한 전염병의 확산 역시 개인이나 소지역 범위에서부터 글로벌 차원에 이르기까지 정치적 단위의 수준을 가리지 않고 나타나고 있는 중이다. 이 같은 위험 양상의 변화가 갖는 직간접적 파급력과 대응 방식 전환의 필요성은 글로벌 트렌드를 다루고 있는 주요 미래보고서에도 잘 나타난다. 이미 세계경제포럼(World Economic Forum)은 2008년부터 글로벌 차원에서의 중대한 도전이슈를 분석한 연례보고서인 ‘*Global Risk*’ 시리즈를 통해 이를 강조한 바 있다. 이제 환경·기술시스템·생태·사이버 부문에서 발생하는 초국가적 위험이슈들은 미래사회를 위협하는 핵심적인 도전으로 간주되고 있으며,¹⁾ 미국가정보위원회(National Intelligence Council) 역시

중장기 미래전망서 ‘Global Trend 2035’를 통해 복잡화되고 불확실성이 높아진 위험에 대한 전통적 정부중심 거버넌스가 가진 비효율적 한계를 지적하기도 하였다.²⁾

이들은 지금까지 국가적 관심을 끌지 못했던 일상의 안전 문제들이 다양한 질적·양적 변환 과정을 통해 국가안보 이슈로 전환될 수 있다는 중대한 징후들을 포착하고 있다. 즉, 전통적 안보이슈 이외의 수많은 부문에서 과거와는 비교할 수 없이 다양한 위험의 동학들이 나타나고 있는 것이다. 특히 초연결성에 따른 위험 양상의 복합적인 변화들은 기존의 사안별 일대일 대응 방식의 접근으로는 효과를 거두기 어렵게 만들고 있다. 고도화된 기술과 복잡한 사회시스템이 제공하는 환경 속에서 국가와 개인은 일상의 잠재적 위험요소나 전통적인 단위체의 모습을 갖추지 않은 위협에 더욱 취약해지게 되었으며, 안보적 변수로서 이들이 갖는 중요성에 대해서도 진지하게 고민해야 하는 상황을 맞이하고 있는 것이다. 이제는 안보의 주체와 대상, 적용범위에 대해서도 고민해야 할 필요성이 제기된다. 특히, 여전히 지배적인 정치 단위로서 근대적 국가체계로는 새로운 위험의 변화 양상들을 효과적으로 통제·관리하기 어렵다는 점에서 문제의 시급성이 있다.

이러한 맥락에서 본고는 급변하는 안보 환경과 위험의 특징을 반영한 대안적 접근으로서 ‘신흥안보(emerging security)’ 개념에 주목한다. 신흥안보 개념은 시스템 내 미시적 위험 요소가 상호작용을 통해 양적·질적 변화의 임계점을 넘을 때, 국가안보를 위협하는 심각한 사안으로 전환될 수 있다고 보는 안보 개념이다.³⁾ 또한, 전통적인 군사적 안보 이슈 이외에도 인류의 안정된 삶을 심각하게 위협하는 다양한 초국가적 위협요소에 관심 갖는다는 점에서 탈냉전 이전에도 존재해왔던 비전통 안보와도 개념적 유사성을 보이기도 한다. 그러나 비전통 안보가 군사 안보로 대표되는 전통안보 이외의 영역만을 따로 구분하여 아우르는 개념인데 비해,⁴⁾ 신흥안보는 거시적 국가안보 부문과 하위의 미시적 안전 부

1) 또한, 2010년 WEF에서의 안보 이슈에 관한 9개 세션의 주제 중 전통안보로 분류될 수 있는 주제는 핵 비확산 뿐이었다. WEF, *Global Risk 2018*, (Geneva: World Economic Forum, 2018). p. 6.

2) National Intelligence Council, *Global Trends: Paradox of Progress*, (Office of the Director of National Intelligence, 2017), pp. 6-25.

3) 김상배, 신범식 편, 『한반도 신흥안보와 세계정치』, (서울: 사회평론아카데미, 2017), p. 16.

4) 정상화, “안보개념의 변화와 비전통안보의 부상”, 『세종정책연구』, 제6권 2호,

문을 구분하였던 관점을 넘어, 최근 나타나고 있는 이들 간의 경계가 모호해지고 변화의 양상에 주목한다. 나아가 잠재적 안보이슈로 전환 가능한 예측불가능한 위험들 역시 안보적 관점에서 적극적으로 바라보려는 시도이기도 하다. 이는 미시적 안전에서 거시적 안보 문제로 확산되는 과정에서 다양한 국가 및 비국가 행위자, 비인간 행위자 등이 관여하게 되며 확산경로 및 과급효과가 복합적으로 나타나기 때문이다. 또한, 위험의 초기 단계에서 비가시적인 동시에 사회적 맥락에 따라 다르게 나타나기 때문에, 전통적인 수직적인 국가 자원 동원방식과는 다른 거버넌스의 전환모델을 필요로 할 수 밖에 없다.⁵⁾

신흥안보 이슈는 객관적으로 ‘실재하는 위험’이면서 동시에 안보 행위자에 의해 ‘구성되는 위험’으로 기존과 다른 방식의 접근이 요구된다. 저마다 다른 특징을 가진 신흥안보의 위험유형들은 전통안보 이슈와 달리 위협의 초기 단계에서 비가시적인 동시에 사회적 맥락에 따라 다르게 나타나므로 이에 대비하기 위해서는 ‘대응의 적절한 수준’을 결정하는 것이 관건이 된다. 실제로 다양한 형태의 초국가적 불확실성 위험에 직면한 정부는 그 사안을 어느 정도의 긴박한 위험으로 판단하고 누구의 주도하에 대응할지를 전략적으로 결정해야만 한다. 이는 신흥안보 거버넌스가 위험 유형의 속성에 따라 적절한 제도를 적용할 수 있는, 유연한 전환 역량이 필수적임을 시사한다.⁶⁾ 특히, 신흥안보 위협의 도전은 상대적으로 앞서 탈근대 사회를 경험하고 있는 서구 세계 뿐만 아니라 근대적 유산이 여전히 강고하게 남아있는 제3세계권에서도 두드러지게 나타나고 있다. 대표적으로, 동남아시아는 2000년대 이후 신종 전염병, 테러와 초국경적 대기오염 문제, 대지진 등 초국가적인 신흥안보이슈들이 급증하고 있는 지역이기도 하다.

그러나 증대되는 중요성에도 불구하고 신흥안보 문제를 국제정치학의 시각에서 체계적으로 살펴보고, 적절한 대응 거버넌스의 메커니즘을 찾고자하는 연구는 아직 충분히 시도되지 못하였다. 주로 전통 안보

(2010), p. 5.

5) 김상배, “신흥안보와 메타거버넌스: 새로운 안보 패러다임의 이론적 이해”, 『한국정치학회보』, 제50권 1호, (2016)(a), p. 82.

6) 이 개념은 다양한 영역에서 만들어진 제도들이 스스로를 자기조직화하면서 수많은 목표 사이에 조정이 이루어지도록 정돈된 상태를 일컫는다. Bob Jessop, *The Future of the Capitalist State*, (Cambridge: Polity, 2003), pp. 240-243.; 민병원, “국제관계의 변화와 복잡계 패러다임,” 『복잡계 워크숍: 복잡계이론의 사회과학적 적용』, (서울: 삼성경제연구소, 2006), p. 21.

와 구별되는 비전통 안보로서의 개념적 차이와 특징, 그리고 그것이 발현된 특정 지역의 사례 분석을 중심으로 이루어졌기 때문이다. 특히, 신홍안보 거버넌스의 관점이 아닌, 각국의 재난관리시스템이나 정치적 환경, 지역 협력체의 구조와 작동 방식 등 해당 지역의 사회문화적 특수성에 좀 더 초점을 맞추는 경향이 있다. 그 결과, 신홍안보에 대한 연구들은 국가별 대처 과정에 나타난 각국 정부들의 정치·사회적 취약성과 지역 거버넌스의 맥락을 설명해주지만, 해당 지역 차원의 논의를 넘어 폭넓은 적용 가능성을 갖는 유의미한 이론적 시사점을 제공하기에는 미흡한 부분이 존재한다. 따라서 21세기의 복합적인 안보 환경 도전에 대처하기 위해서는 신홍안보가 가진 본질적인 속성과 이를 고려한 거버넌스의 진화 형태를 모색할 필요성이 제기된다.

2. 주요 국제정치이론으로 본 신홍안보 거버넌스의 설명과 한계점

냉전의 종식과 함께 나타나는 21세기의 복합적인 안보환경은 안보의 주체와 대상, 적용영역이 폭넓게 확대되는 현상이 두드러진다. 실재적인 위협의 양상이 다변화함에 따라 안보의 초점도 변해야 하는 당위성이 커지게 된 것이다. 특히 신홍안보의 경우, 단순히 새로운 위협의 출현이라는 의미를 넘어, 작은 안전이슈에서 중대한 안보적 사안으로 발현되기까지 탈근대적 시각에서의 이론적 논의를 반영하고 있다.

임계적 국면을 넘어 위험 성격의 변모 과정을 보여주는 신홍안보의 ‘양질전화(量質轉化)’ 및 ‘창발(emergence)’과 같은 특징은 주류 국제정치이론의 관점에서는 포착하기 어려운 개념이기도 하다.⁷⁾ 나아가 이들에 대해 어떠한 대응방식이 필요한가를 찾는 문제는 더욱 어려운 질문일 수밖에 없다. 실제로 ‘신홍안보’라는 개념 자체에 착안하여 이에 대해 대한 거버넌스 모델을 체계적으로 살펴본 연구는 아직 국제정치학 분야에서 찾기 어려운 것이 사실이다. 그러나, 주요 국제정치이론의 패러다임을 통해 신홍안보에 대한 설명을 시도해보고, 기존 이론의 적실성과 한계점 모두를 면밀히 검토하는 과정은 필요하다. 이는 신홍안보 개념이 반드시 새로운 형태의 ‘위험 자체’ 만을 지칭하는 것이 아니라 이미 존재하는 위험들을 안보 이슈로 변모시키는 다양한 상호작용의 메커니즘, 다시말해

7) 김상배, 2016(b), p. 29.

국제정치질서의 구조와 과정적 특징의 차이에도 기인하기 때문이다. 나아가 기존 이론체계의 설명력을 보다 균형적 시각에서 검토함으로써, 신홍안보 거버넌스의 대안적 분석틀을 제시하고 보완적 논의를 이어가는데도 유용한 측면이 있다.

1) 현실주의적 관점

고전적 현실주의 패러다임에서 안보적 위협이란 곧 국가 간의 전쟁 가능성을 의미하였다. 이는 적대국의 군사력이야말로 영토적 경계를 허물고 국가차원의 이익과 안전을 심각하게 훼손할 수 있는 요소였기 때문이다. 이 같은 관점에서는 국가만이 동맹을 맺고 자원을 동원하여 안보 위협 요소를 근본적으로 제거할 수 있는 문제 해결의 유의미한 행위자로 볼 수 있다. 위의 관점은 암묵적으로 국가 권력이 ‘전쟁을 수행할 수 있는 능력’임을 전제하기 때문이다. 국제정치 현상을 개별 국가의 속성과 의도가 아닌 이들 간의 관계와 강대국 배열의 구조로 설명한 월츠(Kenneth N. Waltz)의 신현실주의 역시 안보를 위한 궁극적인 수단은 국력일 수밖에 없으며 국제제도나 비국가행위자 등에 의존하는 것은 위협이 크다고 보았다.⁸⁾ 핵무기로 점철된 국제정치 환경에서는 유엔조차도 강대국을 제어하거나 국가 간의 갈등을 조정하는데 한계가 있기 때문이다. 결국, 평화를 보장할 수 있는 중양권력이 없는 무정부적 상태에서 국가는 스스로의 생존을 책임질 수밖에 없다. 따라서 내부적으로 군비 증강과 외부적으로 동맹체결을 통해 자신의 생존에 유리한 세력균형 조건이 되도록 최대한 노력해야만 하는 것이다.

그러나 이 같은 시각은 안보를 제공하는 행위자이자 이를 위협하는 원천 역시 ‘국가’임을 전제함을 시사한다. 하지만, 탈냉전과 함께 가속화된 21세기의 정보혁명은 세계정치의 물적·지적 토대를 변화시킴으로써 권력의 성격과 경쟁의 양상, 행위자의 형태를 변화시킨다. 나아가 정치적 단위체의 구성원리와 국가중심 세계질서에 대한 관념의 변화도 촉진하게 된다. 실제로 냉전이 종식되면서 세계는 군사적 위협보다 더 현실적인 다양한 형태의 비군사적 위협에 직면하게 되었는데, 이는 국가중심의 군사안보에 치중해온 현실주의 안보의 개념의 전통적 시각이 가

8) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, (New York, McGraw-Hill, 1979), p. 97.

진 한계점을 보다 더 노출시키는 기제로 작용하고 있다.

위험에 대한 관리 측면에서도 마찬가지로 볼 수 있다. 안보를 위협하는 요소들이 복잡해지고 다변화된 환경에서 다층적 수준에서 다양한 행위자 간의 네트워크들이 부상하는 모습들이 보다 빈번하게 관찰되기 때문이다. 대응 과정에서도 기존의 국가간 네트워크 뿐만 아니라 다국적 기업, 시민사회, 국제기구 등 비국가 행위자들이 초국적인 네트워크를 형성하며 국제질서에 영향을 미치고 있다. 따라서, 신홍안보 위협에 대한 대응의 관점은 과거 한 나라의 지리, 자연자원, 공업능력, 군사력, 인구, 국민성, 정부 형태, 정치적 지도력, 이데올로기, 외교적 역량 등이 주요한 평가요소였던 현실주의 국력의 개념을 넘어설 필요성을 제기한다.

이러한 점들을 고려하면, 전통적 안보 위협에 대한 대응 역량은 변화된 탈근대 시대의 혼종적인 환경에서 국가가 갖춰야 할 수많은 역량 중 한 부분임을 알 수 있다. 또한, 국가의 형태 역시 단일한 위계적 모델만이 아닌, 사안에 따라 기민하고 유연하게 대처가 가능한 이른바 네트워크형 모델이 필요해짐을 시사한다. 즉, 전통적 안보 위협에의 대응 역량 뿐만 아니라 다양한 행위자들과의 협력을 주도하고 유지할 수 있는 능력 역시 중요해지고 있는 것이다. 국가 이외의 행위자들의 역할이 강화되고 이들 간의 관계가 역동적으로 변해가는 환경에서 국가와 비국가행위자들 간의 다자적인 네트워크는 중요 이슈에 따라 유연하게 구조를 변화시킬 수 있는 가능성 또한 열고 있기 때문이다. 이러한 변화들은 국가 대 국가의 전쟁을 가정하는 국가안보 중심의 게임이 환경, 경제, 사회 이슈 등에서 제기되는 새로운 위협성을 고려해야 하는 복합적인 게임의 양상으로 변화되고 있음을 시사한다.

그러나, 전통적인 국가 중심 시각의 한계에도 불구하고, 최근의 현실주의 논의에서는 신홍안보 위협에 대한 국가의 역할과 능력을 새롭게 규정하는데 있어 주목할 만한 유용성 역시 발견되고 있다. 탈냉전 후 세계질서의 변화를 인지한 신현실주의자들은 한편으로 글로벌화가 수반하는 유의미한 초국가적 현상들을 인정하면서도 이들이 국제정치에서 게임의 기본 규칙을 근본적으로 바꿀만큼 중요한 변수는 아니라고 보았는데, 이는 21세기에든 국가는 압도적인 지배권을 유지하기 위해 끊임없이 변화에 적응하려 한다는 점을 포착했기 때문이다. 예를들어, 국가는 자신이 지닌 권력과 권위를 적극 활용함으로써 새로운 정책 의제에 대응하도록

변혁시킬 수 있으며, 이를 통해 초국가적 이슈를 둘러싼 게임을 여전히 주도해나갈 수 있다. 이 같은 시각은 새로운 안보 환경 변화에 직면하여 국가의 역할이 진화하는 가능성을 열어준다는 측면에서 검토해볼 필요가 있다.⁹⁾

또한, 신흥안보 위협에 대한 다양한 거버넌스의 등장 배경을 일정 부분 설명해주기도 한다. 냉전 당시 신헌실주의자들의 예상과 달리 '단극 체제(Unipolar System)'가 20년 이상 안정적으로 지속되고 있는 현상을 분석한 몬테이로(Nuno P. Monteiro)의 연구가 이러한 맥락을 보여준다. 단극 질서는 강대국 동맹 체계에도 중대한 변화를 가져왔는데, 이는 지역 안보이슈에 따른 자체적인 거버넌스의 부상과 직접적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.¹⁰⁾ 그의 주장에 따르면, 단극 질서 하의 동맹은 목적과 비용, 이익의 분담 및 결속력 등에서 양극 질서 하에서의 동맹과는 다를 수밖에 없다. 그 결과 지역 이슈에 대한 대응의 행태 역시 확연히 구별된다. 즉, 냉전 시기 미·소 초강대국은 지역적 위협이나 갈등 사안이라도 그것이 적대국의 동맹 역량을 축적함으로써 체계의 구조에 영향을 미칠 것을 우려하여 빈번하게 개입해왔다.¹¹⁾ 이는 적대국의 동맹 역량이 축적되는 것을 방지하려는 전략적 고려 때문이었으며, 비구조적인인 갈등 이슈라 하더라도 초강대국에 의해 억지되는 결과를 낳았다.¹²⁾

그러나 동맹을 형성하고 유지시켜 주었던 냉전 시대의 구조적 위협이 소멸되면서 지역질서가 이전과는 다른 양상들을 배태하게 된 것이다. 양극 질서에서는 두 초강대국 간의 전략적 이익에 따라 역사와 이념, 종교, 문화, 인종, 환경 문제 등에 기인한 다양한 갈등들이 억제되어 왔다. 그러나 다른 강대국을 압도하는 유일 초강대국만이 존재하는 환경에서 이들을 억제했던 구조적 요인들은 사라지고, 위의 문제들은 이제 내

9) Kenneth N. Waltz, "Globalization and American Power," *The National Interest*, Vol. 59, (Spring 2000), pp. 46-56.

10) 미국 주도의 세계질서 속에서 강대국은 생존 위협 없이 경제성장을 이루면서 반미전선을 형성하지 않게되어 일극체제의 내구성(durability)은 오히려 강화되었다. 따라서 몬테이로는 강대국이 패권국에 대하여 자조와 동맹과 같은 균형전략을 시도하는 목표는 세력균형 자체가 아닌 안정과 번영임을 강조한다. Nuno P. Monteiro, *Theory of Unipolar Politics*, (New York: Cambridge University Press, 2014), p. 12.

11) Nuno P. Monteiro, "Unrest Assured: Why Unipolarity Is Not Peaceful," *International Security*, Vol. 36, No. 3, (Winter 2012), p. 13.

12) Glenn Snyder, "Alliance Theory: A Neorealist First Cut," *Journal of International Affairs*, (Spring/Summer, 1990), pp. 107-108.

전이나 지역 수준의 안보 문제로 부상하고 있다.¹³⁾ 결과적으로 양극 체제의 해체는 지역적 갈등을 다시금 비구조적 갈등으로 되돌려 놓았으며, 기존 동맹 관계에서 초강대국들의 전략적 이익에 의해 보호받던 국가들을 지역 내 지정학적 환경에 스스로의 운명을 맡기게끔 만든 것이다. 이제 전통적 안보 위협은 물론, 새로운 초국가적 위협에 직면에서도 이들은 과거와 같이 초강대국에 전적으로 의존할 수 없게 된 셈이다. 이러한 몬테이로의 통찰은 새로운 변화가 시사하는 지역 안보 질서의 부상 가능성을 이해하는데 유용한 시각을 제공한다.

물론, 그의 연구 역시 전통적 현실주의자들과 마찬가지로 국내 정치적 요소나 관념이 국가의 특정 행동에 미치는 영향과 어떻게 다자간 행위자들의 역할을 재정의 할 수 있는지 등에 대해 경시하는 부분이 발견된다. 그럼에도 불구하고 탈냉전 이후의 단극 질서 하에서 나타나고 있는 다양한 위협들의 안보화 과정과 대응 거버넌스의 지정학적 맥락을 이해하는데 기여한 측면이 크다고 볼 수 있다.

2) 자유주의·제도주의적 관점

자유주의·제도주의적 시각은 경제·환경·사회 문제 등 다양한 쟁점들이 전통적 군사부문 이외의 영역에서 중대한 국제적 의제로 상정됨으로써 진일보한 협력 거버넌스가 수립될 수 있음을 가정해왔다. 또한, 이들 영역은 국가와 국제기구 그리고 비정부 기구와 같은 다양한 행위자를 포함하고 있으며 각각의 행위자들은 그 자신의 전략과 목적을 추구하므로 국제적 쟁점의 서열은 있을 수 없음을 전제하고 있다. 이러한 시각은 초국가적 신홍안보 거버넌스에 대한 다양한 협력체의 형성 가능성 측면에서 보다 설명력을 갖는다. 특히, 현실주의 패러다임이 갈등의 측면을 지나치게 강조한 나머지 국제적 무정부상태에서 국가 간 협력이 발생할 수 있는 가능성을 과소평가하고 있는 것에 비해, 자유주의·제도주의자들은 효과적인 제도와 레짐이 존재한다면 공동의 정부 없이도 이기적이지만 합리적인 국가들 사이에서도 협력이 발생할 수 있을 것으로 보기 때문이다.

대표적으로, 신자유제도주의적 시각은 좀 더 다원적이고 권력이 작

13) Monteiro, 2012, p. 13.

동하는 21세기의 안보 환경에서도 국가 간의 연계가 심화되고 나아가 글로벌 거버넌스가 작동하기에 유리한 환경이 조성될 것이라 전망한다.¹⁴⁾ 특히, 세계화와 정보화에 따른 초연결성이 두드러지면서 각국은 공존과 상호의존에 기초한 질서를 적극적으로 따를 수밖에 없다는 것이다. 이러한 변화는 군사력만을 국제정치의 영향력을 측정하는 절대적인 지표로 간주해서는 안되며, 하위정치 분야로 간주되어 왔던 사회·문화·기술·정보 등의 분야가 상대적으로 중요해졌음을 시사한다. 현안에 따라 중요시되는 이슈영역이 다원화되면서 군사력에 기반한 제한된 권력배분 구도 역시 바뀔 수 있는 환경으로 전환되고 있기 때문이다.

특히, 합리적 제도론자들은 상대적 이익을 추구하는 국가들로 이루어진 국제정치 체제의 근본적인 명제를 간과했다는 현실주의자들의 비판에 대해 ‘적절한 레짐’과 ‘법제화’를 통해 여전히 다자간의 협력이 가능함을 주장한 바 있다.¹⁵⁾ 실제로 수많은 국제기구는 회원국들의 정책과 과정에 영향력을 행사하는 동시에 구속력을 갖는다. 또한 정보교류를 통하여 회원국들의 행위를 감시하고, 국가들의 참여를 촉진하고 협력할 수 있도록 특정 의사결정과 이행 과정의 발전을 촉진시키기도 한다. 즉, 이들 국제기구들은 국가들이 상호적인 이익을 얻음으로써 그들의 정책을 조화시킬 수 있는 규칙과 규범의 제정을 구체화할 수 있는 것이다.¹⁶⁾ 애보트(Kenneth Abbott)와 스니덜(Duncan Snidal)에 따르면, 국제기구는 는 견고하고 안정적인 조직의 구조와 보조적인 행정조직을 통하여 집단 행위의 중앙화를 실현하는데, 이는 국가의 이해, 환경과 이익에 영향을 미치는 국제기구의 효율성과 역량 증대로 이어짐으로써 국제사회에서의 유의미한 역할을 수행하게 된다고 보았다.¹⁷⁾

14) Joseph M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer 1988), p. 494.

15) 에컨대 특정 국가 A가 국가 B와의 양자관계에서 상대적 손실을 보더라도 다른 여러 나라와의 관계에서 그와 같은 손실을 보전할 정도의 절대적 이익을 얻는다면 결과적으로 B에 대해 상대적 이익을 누리는 것과 마찬가지로 때문이다. 무조건적 최혜국대우와 같은 제도적 협력이 때로 가능한 것은 바로 그와 같은 논리 때문이다. Duncan Snidal, "Relative Gains the Pattern of International Cooperation," *American Political Science Review*, Vol. 85, No. 3, (Sep. 1991), pp. 701-726; "International Cooperation Among Relative Gains Maximizers," *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 4, (Dec. 1991), pp. 387-402.

16) Margaret P. Karns and Karen A. Mingst, 김계동 외 옮김, 『국제기구의 이해』 (서울: 명인문화사, 2010), p. 10.

17) Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, "Why States Act Through Formal

다만 이 과정에서 초국가적 협력을 가로막는 불확실성을 어떻게 예방할 것인가가 관건이 될 수 있다. 합리적 제도론자들은 정책적 상호 조정의 범위와 강도가 커질수록 이들을 강제할 수 있는 권위 있는 지역 통합체의 제도적 확립이 요구된다고 보았다.¹⁸⁾ 합리적 제도론자들이 국제제도의 설계 가능성과 영향을 지나치게 낙관하는 경향을 보이긴 하지만, 이슈 분야별, 지역별 법제화 수준을 고려함에 있어서 각각의 특수성을 염두에 둔다는 점에서 주목할 필요가 있다. 예컨대 다자적 국제제도라도 이슈의 범위나 집중도에서 차이를 보일 수 있는 것이고, 그러한 차이가 협력의 성과나 수준에 영향을 줄 수 있는 것이다. 특히 이들은 회원자격규칙, 이슈의 범위, 중앙 집중도, 제도를 통제 하는 규칙, 그리고 규정과 절차의 유연성들에 초점을 맞추었는데, 전적으로 지역적 특수성과 밀접히 연관될 수 밖에 없는 것이므로 한 지역이나 분야에서 성공적인 국제 제도가 다른 지역이나 분야에서 반드시 바람직한 결과를 낳는 것은 아니라고 강조한 바 있다.¹⁹⁾

또 다른 예로, 금융 분야의 위기상황을 관리하기 위한 적합한 제도의 설계는 환경·보건 분야의 제도와 당연히 다를 뿐더러, 적용되는 지역의 다면성을 감안하여 보다 정교한 유형과 구분법이 필요할 것이다. 만약 아시아 국가들이 유럽처럼 제도화된 다자적 방식으로 협력하지 않는다 해서 그것이 반드시 개선되어야만 하는 것이 아님을 보여준다고 할 수 있다. 양자적 협력의 실효성(effectiveness), 다자적 협력의 효율성(efficiency), 그리고 그 이들 사이에 존재하는 관계를 고려하여 지역 환경에 최적화된 협력 메커니즘을 탐색하는 것이 더욱 바람직하다는 주장

International Organization," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1 (February 1998), pp. 4-5.

18) 법제화는 회원국의 의무준수(obligation), 법적 엄격성(precision), 권위의 위임(delegation)이라는 3가지 구성요소가 최대화되는 정도에 따라 경성적(hard), 부분적(partial), 연성적(soft) 법제화로 구분될 수 있다. Kenneth W. Abbot, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter, and Duncan Snidal, "The Concept of Legalization," *International Organization*, Vol. 54, No. 3, (Summer 2000), pp. 401-419.

19) 이들은 국제제도를 회원자격규칙(membership rules), 이슈의 범위(scope of issues covered), 중앙 집중도(centralization of tasks), 제도를 통제하는 규칙(rules for controlling the institution), 그리고 규정과 절차의 유연성(flexibility of arrangement)이라는 측면을 지닌 다면체로 인식한다. Barbara Koremenos, Charles Lipson, and Duncan Snidal, "The Rational Design of International Institutions," in Koremenos, Lipson, and Snidal eds., *The Rational Design of International Institutions*, (Cambridge University Press, 2001).

인 것이다.

하지만, 현실주의와 마찬가지로 ‘합리적 행위자로서의 국가’를 국제 체제의 기본단위로 상정하는 신자유제도주의적 가정에서는 국경 밖에서 이루어지는 위협에 대한 지식과 정보 소통의 영향력을 충분히 반영하지 못하는 측면이 있다. 이는 초국가적 위협이 어떻게 국내적 수준을 넘어 지역적, 세계적 차원에서 안보 의제로 부상하는지에 대한 설명을 어렵게 만든다. 또한, 무정부하에서의 협력을 가능하게 하는 레짐(regime)의 창설과 제도화를 강조하면서도 최근의 발달된 정보기술과 소통방식이 어떠한 과정을 통해서 특정한 제도 환경을 유발시키는지 충분한 설명이 없다. 그 결과 이들을 단순히 외생적 요인으로만 간주하는 한계도 존재한다. 무엇보다도, 자유주의·제도주의적 시각은 복잡한 변화의 동학을 가진 21세기 신홍안보적 위험들에 대해 초국가적 상호의존과 협력의 전제조건이 되는 위협에 대한 공통의 인식과 평가를 제대로 고려하기 어렵다.

하지만 이를 보완해줄 수 있는 초국가적 집단의 역할에 초점을 맞추는 의미있는 시도 역시 발견되곤 한다. 복잡성과 가변성이 두드러지는 신홍안보 위협의 속성은 전문적 지식 뿐만 아니라 이를 정책결정자 및 사회와 공유할 수 있는 ‘위험소통(risk communication)’ 과정을 필요로 한다. 더욱이 일국차원의 접근이 아닌 지역·글로벌 차원의 공동 대응을 위해서는 국가들의 의제와 정책 조율을 이끌어 낼 수 있는 초국가적 매개체를 필요로 하게 된다. 이러한 환경에서 국제적 수준에서의 정책적 조화 현상을 이끌어내는데 일조하는 초국가적 인식공동체(epistemic community)의 역할이 보다 주목을 받고 있다. 하스(Peter M. Haas)는 인식공동체를 ‘지식 기반의 전문가 네트워크’(network of knowledge-based experts)’로 규정하였는데,²⁰⁾ 이는 특정 영역에서 검증된 통찰과 능력을 가짐으로써 정책적 지식에 관한 권위 있는 주장을 제시할 수 있는 전문가들의 네트워크를 의미하였다. 이들은 무엇보다도 불확실성 조건하에서 정책결정을 담당하고 있는 정책결정자들에게 사안에

20) 인식공동체 구성원은 특정 사안에 대하여 동일한 신념과 선호를 공유하고 있고, 동일한 문제의식과 해법, 그리고 높은 수준의 정책적 조예와 경륜을 공유하는 것이 특징이다. 하스에 의하면 국가는 인식공동체 집단의 도움으로 이익집단 정치의 영향으로부터 자유로운 상대적으로 자유롭기 때문에 합리적 의사결정에 조언을 할 수 있게된다. Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, International Organization, Vol. 46, No. 1. (Winter, 1992), pp. 1-32.

관한 전문적인 지식과 기술을 제공함으로써 합리적인 정책 대안을 도출하는데 크게 기여한다. 인식공동체의 역할은 국내적 차원에서 뿐 아니라 국제적인 차원에서도 증가하고 있는데, 하스는 인식공동체가 국제적 차원에서 정책조정 of 중요한 결정인자가 될 수 있다고 보았다.²¹⁾ 또한, 동참한 회원국들 간의 정책 사안 관련 정보를 교류·공유하면서 정책조정과 집행과정에서 협력을 도모하는데도 기여할 수 있다고 주장하였다. 따라서 초국가 기구 내에서 다자간 합의에 실패한 정책 사안이라도 기구 밖에서 당해 정책사안의 전문가들이 참여하는 국제 회의체, 즉, 전문가 네트워크에 의해 추진 가능하게 된다.²²⁾

글로벌화가 심화된 세계질서 하에서 각국의 정책결정자들은 더 큰 불확실한 조건에서도 국가 간 정책을 모색하지 않을 수 없다. 정책결정자들에게는 국내적 정책 목표 달성을 위해서도 국외의 행위자들의 선택과 행동을 염두에 두어야 하며, 이들이 다루는 국내적 의제는 국제적 의제와 긴밀하게 연계되어 있다. 인식공동체에 대한 하스의 논의는 특히 일국 차원의 대응이 어려운 대규모 재난 위기 상황에서 복잡한 국가 간의 정책 조율과 협력 체계를 구축에 기여할 수 있는 전문가 집단의 역할에 대한 시사점을 제공한다고 볼 수 있다.

다만, 관건은 이견이 좁혀지지 않는 경우, 동등한 주권을 가진 국가들이 국제적인 규범과 규칙을 어떻게 수용하느냐에 있다. 이러한 점에서 무정부적 질서 하에서도 권위를 갖는 위계의 구성과 작동방식에 대한 크래스너(Stephen D. Krasner)와 레이크(David Lake)의 논의는 주목할 만 하다. 크래스너는 무정부상태에서 국가의 피상적인 주권평등론을 가졌었던 월츠의 논의를 비판하며, 현실 세계의 약소국들은 형식상의 법적 주권을 가짐에도 사실상 주권의 제약을 받고 있다고 주장한 바 있다.²³⁾ 그의 주장은 국제체계에서 사실상 힘의 논리가 작용함으로써 법적

21) Haas, 1992, p. 7.

22) 윤홍근, “전문가 인식공동체 주도의 정책수렴: ‘국제경쟁정책 네트워크’(ICN) 사례연구,” 『한국정치연구』, 제17집 1호, (2008), p. 377.

23) 크래스너의 주권제약론에 따르면, 무정부상태는 힘의 논리에 따라 강압과 복종의 논리로 변화하고 강대국들은 약소국의 정치형태, 헌법적 구성에 개입하여 자신들의 이익에 맞는 상황을 창출해왔다고 볼 수 있다. 그의 주장은 국제체계에서 사실상 힘의 논리가 작용함으로써 법적 주권을 가진 평등한 규범적 조직원리가 사실상 위선적임을 지적한 것이라 볼 수 있다. Stephen D. Krasner, “Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States,” *International Security*, Vol. 29, No. 2 (Fall, 2004), pp. 85-120; 전재성, “국제정치 조직원리 논쟁과 위계론,” 『국제정치논총』, 제54집, 2호, (2012년 여름) p. 12.

주권을 가진 평등한 규범적 조직원리가 사실상 위선적임을 지적한 것이라 볼 수 있다.

레이크 역시 근대 국제정치가 위계성을 띤다고 보고 있다. 다만, 여기서 그가 제시하는 개념은 권위, 사회계약, 주권의 분절 가능성과 상징적 복종, 위계적 통치 비용과 편익이다. 즉, 국가들은 국내적으로 최고의 통치 권력과 대외적으로 내정 불간섭의 권리를 가지지만, 강대국과 약소국들은 상호 간의 전략적 이익을 위해 자발적 계약을 체결하고 이를 통해 주권적 권리의 일부를 취득한다고 본다. 월츠식의 무정부 상태에서 출발하더라도 국가들은 주권적 결정에 따라 정당한 권위에 근거한 위계 상태를 기꺼이 수용한다는 것이다. 힘의 논리가 아닌 계약의 논리에 의해 발생하는 권위는 힘에 의한 통치논리와는 다른 위계적 상태를 발생시키는데, 약소국가들은 실제적 복종은 물론 상징적 복종을 통해 위계질서를 인정하고 이를 존속시키면서 실제적 이익을 극대화하고자 한다는 것이 그의 주장이다.²⁴⁾ 위계론이 보다 주목받는 이유는 탈냉전 이후 편익에 기초한 국가와 비국가 행위자 간의 다양한 자발적 계약들에 대해 설명을 시도하기 때문이다. 이들 계약들은 층위별, 이슈영역별로 복잡한 위계 상태를 창출하는데, 이때, 국가들 간의 합의를 기초로 세워진 세계무역기구나 신용평가기관 같은 초국가 행위자들이 공신력을 갖는 지식정보의 편익을 제공함으로써 위계를 창출하고 유지하는 메커니즘을 구현하게 된다는 것이다.²⁵⁾

크래스너와 레이크의 위계론 논의는 상위적 권위체의 부재한 국제정치의 조직원리에서도 초국가적 규범과 규칙이 어떻게 작동하는지에 대해 국가 간 관계의 내재된 힘의 불균등을 통해 간명하게 설명한다. 그러나 강대국과 약소국의 단순한 대립구도로 이루어진 위계성 개념은 초국가적 논의에 관여하는 수많은 행위자들과 네트워크, 그리고 지구적 차원의 강대국은 아니지만 지역적 사안과 이슈에 따라서 주도적 역할을 수행할 수 있는 이른바 ‘중견국(middle power)’을 간과할 수 있는 한계를 보인다. 특히, 이들이 펼쳤던 규범외교는 오랜 기간 동안 국제사회의 의제 수립과 이행에 있어서 두드러진 영향력을 보였던 부문이기도 했다.

24) 전재성, 2012, p. 17.

25) David Lake, “The New Sovereignty in International Relations.” *International Studies Review* (2003), Vol. 5, No. 3. (September 2003), pp. 303 - 23; “Escape from the State of Nature: Authority and Hierarchy in World Politics.” *International Security*, Vol. 32, No. 1, (Summer 2007), p. 47.

사실, 규범은 행동에 대한 동기를 부여함으로써 행동의 목적을 제공하는 역할을 한다. 또한 규범의 속성은 사회 구성원 사이에서 공유된 가치를 표현한 것으로 구성원들의 동의와 반대에 의해 유지되거나 소멸되기 때문에 사회의 가치와 밀접히 연결되어 있다는 특징이 있다. 즉, 힘의 논리 뿐만 아니라 변화하는 정체성을 구성하는 다양한 행위자가 이를 어떻게 기술하고 해석하느냐에 따라 정체성의 구성할 수도, 다른 행위자를 규제할 수도 있는 것이다.²⁶⁾ 시킨크(Kathryn Sikkink)는 단지 막연하고 광범위하게 규정된 국제규범은 실행되기 어려우며 ‘출현—확산—내재화’의 3단계 규범 주기 모형에 도달함으로써 실행 가능하다고 보았다. 이 과정에서는 국제규범을 내재화하기 위해서 결국 행위자의 적극적 실천의지가 중요해진다. 그리고 행위자가 적극적인 내재화 노력을 하게 만드는 동기는 규범에 대한 이해가 전제되어야 하며, 이에 대한 이행 노력이 당위성을 지녀야 한다는 것이다. 인식과 정체성의 변화는 규범을 형성하고 확장하는 논의 과정에서 행위자가 적극적으로 참여하여 규범이 행위자의 정체성을 포괄하고, 정당성이 있다고 순응할 때 가능한 것임을 지적한 것이다.²⁷⁾

최근 지역적 차원에서 부상하고 있는 신흥안보 이슈는 향후 전개될 위협의 양상과 대응방식에 대한 지역 자체의 활발한 논쟁을 촉발시키고 있다. 동시에, 지역 외 강대국들은 직접적인 이해관계가 모호한 사안에 모두 관심갖기 어려울뿐더러 개입 역시 꺼려함으로써 역내 행위자들이 펼칠 수 있는 역할 또한 확대되고 있다. 이러한 맥락에서 규범과 규칙을 둘러싼 위계성의 논의는 신흥안보 거버넌스의 다양한 메커니즘을 보여주기에는 아직 한계를 가지는 것이 사실이다. 따라서 지역 내 물리적 영향력 뿐만 아니라 지식과 문화적 동질성을 기반으로 논의를 주도할 수 있는 다양한 행위자들을 포착할 수 있는 시각 역시 필요하다.

3) 구성주의적 관점

구성주의는 국제사회의 가장 주요한 행위자로서 국가를 상정하는

26) 손혁상, 이진영, 여원영, “국제개발 규범형성에 대한 구성주의적 접근: 새천년개발목표(MDGs)와 Post-2015 프레임워크 사례를 중심으로,” 『국제정치논총』 제 54집 1호, p. 239.

27) Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization* 52-4 (Autumn 1998), pp. 887-917.

현실주의의 입장에 동의하지만, 국가의 정체성과 국익을 보다 사회적 맥락을 통해 이해한다. 이들은 고정되고 획일적인 것이 아니며 계속적으로 사회 환경과 상호작용하면서 학습과정을 거치며 역동적으로 진화하기 때문이다. 따라서 구성주의자들은 국가의 행위에 큰 영향을 미치는 ‘규범의 촉진자(norms promoters)’로서 다양한 초국가적 행위자들에 주목하며 신자유제도주의와 마찬가지로 제도와 규범의 역할을 강조한다. 하지만, 구성주의는 안보환경이 단지 물리적인 것으로 설명할 수 없으며 오히려 문화적이고 제도적인 변화를 반영한다고 본다는 점에서 현실주의와 신자유제도주의 패러다임이 갖는 인식론적 한계를 비판한다. 사회문화적 환경이 국가 행위에 동기를 부여하고 안보이익을 형성하며 나아가 안보정책을 구현하는 동력이 될 수 있다고 보는 것이다.²⁸⁾ 즉, 실증주의에 입각한 주류 국제정치이론은 행위자들의 정체성과 이익 자체를 구성하는 역할을 간과하고 있으며, 단지 기능주의적 설명방식에 따르고 있다고 구성주의자들은 비판한다. 그보다는 오히려 국가이익을 만들어내는 정체성, 즉 절차적 규범, 신뢰, 문화를 형성하는 정체성에 초점을 맞춰야 한다고 본다. 이러한 맥락에서, 사회적 위험은 제도와 기술을 매개로 공동체 내의 정체성과 신념체계 및 가치관 등을 형성하는 상호작용의 결과이기도 하다.

구성주의적 시각에서 볼 때, 오늘날 열거할 수 없을 정도로 많은 잠재적 위험들은 개인이 직접 체험해 인지할 수 있는 것이 아니며, 과학, 정치, 여론에 의해 매개되어 집단적으로 구성된다. 위험의 인지와 평가는 정보에 의해 매개되지만, 정보가 표현하는 사회적 조건과 밀접히 연결돼 있다는 것이다.²⁹⁾ 따라서, 실제 현실에서는 수많은 잠재적 위험 중에서 특정한 위험만이 국가의 위기관리 대상으로 선택되고 위험으로 정의되며 우선적인 사회적 관심을 받게 된다. 따라서 위험과 효용이 정치쟁점화되는 것은 사회 구성적 조건에서 나타나는 상호작용의 결과인 것이다. 이와 같이 구성주의적 시각은 불확실하고 가변적인 신홍안보 위험에 대한 사회 구성원들의 인지와 태도를 밝히는 것을 넘어서 어떠한 신홍안보 위험이 안보 의제로서 특정 공동체에 수용되고 기각되는지 이해하는데 유용한 토대를 제공한다. 나아가 이를 둘러싼 구성원 간의 잠재적인 갈등

28) Ronald L. Jepperson, Alexander Wendt, and Peter J. Katzenstein, "Norms, Identity, and Culture in National Security," in Peter J. Katzenstein(ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, (New York: Columbia University Press, 1996), p. 33.

29) 노진철(2010). 『불확실성 시대의 위험사회학』. (서울: 한울, 2010). pp. 80-81.

과정을 기술하고 이해하는데도 기여할 수 있다.

국제제도나 레짐은 국가 이익만을 추구하는 한정된 공간이 아니며 오히려 사회화와 규범의 축진이 일어나는 공간이라 할 수 있다. 이러한 구성주의적 시각은 국제법의 주요 행위자인 국가가 행사하는 권력을 당연한 전제로 수용하지 않고 그 안의 사회적 측면에 주목한다. 이들에게 국제법과 제도는 국제사회의 포괄적인 의미의 사회규범인 것이다. 그러나 이러한 시각은 필연적으로 근대적 주권과 초국가적 규범의 충돌과 긴장을 수반할 수밖에 없다. 국제사회의 ‘인도적 개입’ 문제가 대표적인데, 류스-스미트(Christian Reus-Smit)에 따르면, 주권과 인권의 개념을 상호 독립적이거나 대립적인 관계로 이해해서는 안된다. 주권개념과 인권개념은 모두 관계적인 개념이지 독립적이거나 범주적인 개념(categorical conception)이 아니며, 이들은 간주관적 차원의 철저한 사회적 상호작용의 결과물이기 때문이다. 구성주의적 관점에서 볼 때 주권 개념 역시 범주적 개념이라기보다는 종속된, 혹은 이차적인 개념이나 원칙이자 국가들 간의 사회를 유지시켜 주는 가치의 한 부분을 차지할 뿐인 것이다.³⁰⁾

이같은 맥락에서 핀모어(Martha Finnemore)는 인권 이슈를 둘러싼 인도적 개입의 성격이 변화한 원인으로 구성주의적 시각에서 행위자들의 의사소통 과정을 통해 설명하려 했다. 국제 규범 형성을 둘러싼 의사소통 과정은 새로운 규범이나 원칙을 확립하려할 때 국제사회의 주요 행위자, 특히 국가가 도덕적 정당성을 확보하기 위해 노력할 수밖에 없게끔 만든다. 행위자는 새로운 규범과 규칙 혹은 원칙의 확립을 시도하려할 때 의사소통이 이루어지는 공론의 장에서 자리 잡고 있는 기존의 가치에 새로운 규범, 규칙, 원칙이 부합할 수 있다는 점을 보여주어야 하기 때문이다. 집단적 강제 가능성 증가, 국제레짐의 규범적 영향, 전문가들로 구성된 인식공동체의 호소, 사회적 운동 등은 다양한 의사소통 기제가 역동적으로 작용한 결과라는 설명이다.³¹⁾

의사소통 행위론에 기반을 둔 초국가적 규범 형성에 관한 통찰은 국가와 다층적인 비국가 행위자 간 협력의 토대를 구축하기 위해 우선적으로 당위적 가치를 담을 수 있는 공간이 필요함을 보여준다. 이를 통해

30) Christian Reus-Smit, "Human rights and the social construction of sovereignty", *Review of International Studies*, Vol, 27, (November 2001), pp. 522-523.

31) Martha Finnemore, *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*, (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003), pp. 138-150.

행위자 간의 상호작용이 나타나는 구조와 과정 전반의 종합적인 의사소통이 추진될 수 있으며, 초국가적 신홍안보 거버넌스의 수립을 위한 중요한 조건이 갖춰짐을 시사하는 것이다. 하지만 동시에 이러한 시각은 새로운 규범, 규칙 및 원칙이 생성되고 공고화되는 행위자의 의사소통의 과정에서 모든 종류의 가치가 항상 똑같은 비중을 차지하고 있는 것은 아니라는 점에서 문제를 안고 있다. 특히 어떤 정체성의 가치가 다른 정체성에 비해 더 설득력을 가질 수 있는데, 정체성마다의 가치가 정당한 사회적 및 정치적 의미와 본질이 다를 수 있다는 점도 이러한 설명의 제약 요인으로 작용한다.

구성주의 이론이 갖는 보다 근본적인 한계는 사회적 맥락의 관념적인 구조를 강조한 나머지, 기술 발전과 그것이 야기하는 권력 변화의 상호작용적 특징을 균형있게 바라보지 못한다는 점이다. 이미 최근의 정보통신 혁명으로 상징되는 기술혁신의 요소가 국가중심 국제체제의 경계를 허물어 나가고 있는데 크게 일조하는 현상들, 다시말해 기술을 매개로 하여 상대방의 정체성과 신념체계 및 가치관의 형성에 작용하는 소통방식의 진화적 형태를 과소평가하거나 간과하기 쉬운 것이다. 특히, 예측이 어려운 신홍안보 이슈의 대응에 요구되는 효과적인 위험소통 기술과 메커니즘이 갖는 중요성을 이해하기 어려운 약점이 있다. 좀 더 근본적으로, 구성주의자들이 강조하는 국가 간 상호작용은 항상 단선적인 선순환을 보이는 것만은 아니다. 어떤 초국가적 안보정책의 제도화 수준이 지속적으로 높아져도 회원국의 안보 정책성이 이와 비례하여 일관되게 증가하지 않으며 일시적으로 후퇴 혹은 정체가 발생할 수도 있기 때문이다.³²⁾

이러한 점에서 전통적 현실주의와 구성주의적 접근방식을 절충하여 탈냉전기의 핵심적인 안보담론으로 부상한 코펜하겐 학파의 시각은 면밀히 검토할 필요가 있다. 코펜하겐 학파의 안보담론은 실재적 위협에 대한 이해가 중요함을 강조하면서 전통적인 안보 개념을 확대할 필요성

32) 회원국의 주권을 일부 유럽연합으로 양도하는 마스트리히트 조약(1991) 체결 당시 유럽연합 회원국의 많은 시민들은 부정적인 반응을 보이기도 하였다. 이전된 주권이 연합 내에서 제도화되고 정치 엘리트들이 통합에 정당성을 부여하는 노력이 지속적으로 이루어진 이후에야 시민들의 거부감이 사라지고 제도적으로 정착된 외교통합은 이전의 지지율이 회복된 바 있다. Susan Milner, "Introduction: A Healthy Scepticism?," *Journal of European Integration*, Vol. 22 No. 1, (December 2007), p. 4.

을 제시한다.³³⁾ 이들 이론의 핵심은 안보문제의 정치적 형성과정을 강조하는 ‘안보화(securitization)’의 개념이다. 이는 무엇이 중요한 가치이고 지켜야 할 대상인가를 결정하는데 있어 정치적 합의와 사회적 공감대가 형성되는 과정으로서, 군사적 위협과 같은 전통적인 사안 뿐만 아니라 비군사적 영역의 다양한 실재적 도전들 역시 안보화 과정을 거쳐 중대한 안보의제로 부각될 수 있음을 설명해준다.³⁴⁾ 즉, 코펜하겐 학파의 관점은 신홍안보 위협에 대해 걱정할 수준의 대응을 결정하는 정치적 과정을 이해하는데 초점을 맞춘 것이다. 이들은 전통안보 이슈와 달리 위협의 초기 단계에서 중요한 안보사안으로서의 불확실성을 내포하고 있지만 잠재적 전환 가능성을 가진 위협인 만큼, 전환과정에서 적절한 대응방식의 변화가 필요하다고 보기 때문이다.

그러나 동시에 코펜하겐 학파의 안보담론은 구성주의가 안고 있는 똑같은 문제점들을 내포하고 있다. 우선, 물질적 요소를 과소평가하고 이론적, 추상적 작업에 지나치게 몰두함으로써 ‘안보’의 본질적 속성을 희석시킬 위험이 있으며, ‘실체적 위협 요인’ 보다는 그것이 주관적으로 구성되는 정치적 과정에 매몰될 수 있는 가능성을 안고 있다.³⁵⁾ 또한, 안보화 과정은 위협을 만들어내는 모든 사회적 이슈들을 사회적으로 공론화시키고 정당성을 부여하는 과정인데, 주변부 집단이나 지역의 경우 안보화의 사회적 형성과정에 대한 참여 기회가 현저히 적다. 이는 안보 의제의 편향성을 해소하기는 어렵다는 것을 의미한다. 결국 ‘비전통 안보’라는 확장된 안보 개념들을 적용하려는 시도에도 불구하고 실제로 그것이 안보화 과정에서 지배적인 특정 집단에 의해 차단될 수 있음을 시사하는 것이다. 특히, 국가 권력이 비대칭적 우위를 점하고 있는 정치체제에서는 신홍안보 이슈에 위협 소통과정에 사회 구성원의 적극적인 참여를 더욱 기대하기 어렵다는 한계를 갖는다.

4) 시사점과 대안적 접근의 필요성

33) Barry Buzan, "Rethinking Security after the Cold War," *Cooperation and Conflict*, Vol. 32, No. 1, (March 1997), pp. 19-20.

34) 민병원, "21세기의 복합안보: 개념과 이론에 대한 성찰," 하영선·김상배 편, 『복합 세계정치론: 전략과 원리, 그리고 새로운 질서』, (서울: 한울아카데미, 2010), p. 125.

35) 민병원, 2010, p. 132.

21세기의 신홍안보 위협이슈는 국가 행위자와 비국가행위자의 충돌, 문제의 발생원인, 확산경로 및 파급효과가 단선적이기보다는 복합적이다.³⁶⁾ 또한, 위협의 초기 단계에서 비가시성과 불확실성을 동시에 내포하는 경우가 있기 때문에 공동체의 사회적 의제화를 위해서는 다양한 위험소통 과정을 필요로 한다. 근대 국제체제의 형성 이후 냉전과 탈냉전의 시기를 거치며 국제정치질서의 이론적 토대를 정립해왔던 기존의 국제정치 패러다임은 위와 같은 탈근대 시대의 신홍안보 위협의 속성을 포착하고 대응 거버넌스 메커니즘을 심층적으로 논의하기에 한계를 보이는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 세계정치질서의 변화된 환경적 맥락, 위협의 사회적 구성 과정, 그리고 협력 거버넌스의 촉진 기제 등에서 참고할 수 있는 시사점 역시 제공하고 있다. 관건은 앞서 살펴본 주요 국제정치이론들의 기여점과 한계를 고려하여 설명력을 높일 수 있는 대안적인 분석틀을 제시하는 일이다. 따라서 신홍안보 거버넌스에 대한 본 연구의 이론적 기여를 위해서는 다음의 내용에 초점을 맞출 필요성이 제기된다.

첫째, 탈근대 시대의 신홍안보 위협이 갖고 속성에 대한 고찰과 유형화가 필요하다. 오늘날 미시적 안전 이슈에서 거시적인 안보 문제로 전환 가능한 위험 요소들은 헤아릴 수 없을만큼 다양하다. 탈근대 이후의 핵심 안보담론을 주도한 코펜하겐 학파는 협소한 전통적 안보의제의 적용범위를 확대시켜 줌으로써 다양한 위험요소에 대한 안보적 시각의 고찰 가능성을 열어주었다. 특히, 잠재적인 국내외적인 위험들 역시 사회적 소통을 통해 중요 의제로 변모 가능하게 만드는 정치적 안보화의 과정을 보여준다. 하지만 다양한 위험 이슈들 각각을 잠재적 안보 요인으로 전제하고 대응 모델을 찾는 것은 불가능할뿐더러, 가변성과 불확실성을 전제하고 있는 신홍안보 개념의 동태적 특징을 고려할 때, 합리적이지도 않다. 따라서 이들 위험 이슈들이 초국가적으로 발현되는 과정에서 특징적 형태를 포착하여 구분할 필요성이 제기된다. 즉, 신홍안보 거버넌스 수립을 위한 규범화, 안보화의 메커니즘에 각기 다른 영향을 미칠 수 있는 위협의 유형화가 필요함을 시사한다.

둘째, 탈근대 시대의 위기 대응에 필요한 국가의 역량 및 역할에 대한 재정의가 필요하다. 국제정치질서에서 안보와 거버넌스 논의를 주

36) 김상배, 2016(a), p. 82.

도하였던 국가는 수많은 도전에도 불구하고 21세기에도 여전히 핵심적인 행위자로 남아있다. 최근의 현실주의자들이 전통적 시각을 넘어 지적인 바와 같이, 국가는 자신의 권력과 권위를 간접적으로 활용함으로써 새로운 안보 이슈를 둘러싼 구도에서도 게임을 주도해나가고 있기 때문이다. 안보의제를 둘러싼 위기 담론 형성 과정에서 보여주는 수많은 비국가 행위자와의 상호작용이 대표적이다. 이는 탈냉전 이후에도 권력의 새로운 접근 방식을 통해 국가가 끊임없이 진화하고 있음을 시사한다. 따라서 기존의 물리적 권력만이 아닌 관계적 시각, 다시말해 내외부의 행위자들과 다양하고 다층적인 협력 네트워크를 만들어가는 국가의 새로운 역량에도 주목할 필요가 있다.

셋째, 신홍안보 거버넌스의 수립에 영향을 줄 수 있는 지정학적 맥락과 지역적 특수성을 고려할 필요성이 제기된다. 근대와 탈근대의 지역별 격차와 혼종적 질서, 단극 체계에서의 안보 환경 변화는 유사한 위험 이슈라도 지역마다 특징적인 거버넌스의 메커니즘이 부상할 수 있는 여건을 제공한다. 사회적 소통의 산물로서 위험을 바라보는 구성주의자들의 시도에서 볼 수 있듯이, 어떠한 신홍안보 이슈가 안보 의제로 선택되는데 까지는 사회문화적 배경과 가치요소를 반영한 지역적 맥락이 큰 영향을 미친다. 또한 규범화 과정에서 공고한 제도로 정착할 수 있도록 공동체의 적극적인 내재화 노력을 유인하는 사회·문화적 변수도 무시할 수 없다. 즉, 신홍안보 위험에 대한 대응양식의 출현과 확산, 내재화로 이어지는 과정을 이끄는 지역적 맥락을 함께 이해해야 한다.

넷째, 초국경적 영향력이 강화되고 있는 다양한 비국가 행위자들의 역할과 이들과의 연계·협력 방식에 대한 고찰 역시 필요하다. 초국가적 신홍안보 위험은 종래의 일국 차원의 대응만으로는 해결이 어려운 특징을 가진다. 앞서 신자유제도주의는 정형화된 초국가적 기구가 없이도 새로운 안보 환경 하에 상호의존의 확산과 글로벌 거버넌스의 수립을 촉진하는 다양한 기체들을 제시한 바 있다. 특히 초국가적인 위험소통이 가능해진 오늘날의 환경에서 지식·정보의 공유는 안보 이슈를 의제화하고 협력을 견인하는 핵심적 요소가 되고 있다. 따라서 이슈 부문별로 전문성과 영향력을 갖고 있는 다양한 NGO, 국제기구, 전문가 집단 등 국가 이외의 행위자들의 소통 과정 역시 중요하다고 볼 수 있다. 특히, 이들이 어떻게 국가와 밀접한 연계를 맺으며 권한을 위임·행사하는지 살펴볼

필요가 있다.

3. 연구 방법

1) 연구 초점

이러한 기존 이론적 시각의 한계와 시사점들을 고려하여 본 연구는 국제정치적 관점에서 신홍안보 위협이 갖는 특징은 무엇이며, 이에 대처하기 위해서는 어떠한 거버넌스 메커니즘이 필요한지에 대해 질문하고자 한다. 위 질문에 대한 답을 찾기 위해 본고는 크게 세 가지 논의에 초점을 맞춘다.

첫째, 탈근대 시대의 다양한 신홍안보 위협들은 어떻게 유형화할 수 있으며 각각의 특징은 무엇인지를 살펴본다. 초국가성과 가변성, 불확실성을 공통적으로 안고 있는 신홍안보 위협은 이슈가 발생한 당사국이나 지역 내에 집중적인 영향을 미치기도 하고, 때로는 지역을 넘어 글로벌 차원의 이슈로 확대되기도 한다. 또한 안보에 중대한 사안으로 신속하게 수용되는 위협이 있는 반면, 안보 의제화가 되기까지 지난한 시간이 걸리며 논쟁이 끊이지 않는 위협도 있다. 따라서 전통적인 재난유형의 분류 방식을 넘어 안보화의 측면에서 중요한 변수가 될 수 있는 요소들을 구분해 줄 수 있는 대안적 분석틀을 제시하고, 신홍안보 사례에 적용해 본다. 이를 통해 새로운 신홍안보 위협이슈의 분석틀이 가진 유용성을 검토해보고자 한다.

둘째, 신홍안보 위협유형에 효과적인 거버넌스 모델을 도출하고, 이들은 각각 어떤 특징을 갖는지에 대해 살펴본다. 초국가적 도전에 직면한 국가는 국가 차원에서의 뿐만 아니라 지역 및 글로벌 차원에서의 협력을 모색해야 하는 사안인지를 살펴보게 되고, 국내외 행위자들과의 공조관계에서 책임과 권한을 어떻게 분담할 것인지에 대한 판단을 내려야 한다. 이 때, 위협 이슈가 얼마나 긴급한 사안인지, 어느 정도까지 위협이 확대될지에 대한 문제 등을 고려하여 대응 방식을 취해야 한다. 하지만 동시에 위협에 대한 대응방식은 사회적 진공상태에서 자동적으로 이루어지지 않는다. 각 지역마다 서로 다른 지정학적 맥락을 갖고 있고, 내부적으로도 정치체나 권력의 집중도, 시민사회의 역량 등이 다르기 때

문에 지역적 특수성이 변수로 작용한다. 결국, 다양한 신흥안보 위협이슈에 적절히 대응하기 위해 국가는 유형의 특징을 파악하고 적합한 거버넌스 방식으로 이행해야 한다. 따라서 본 연구는 각 신흥안보 위협유형에 친화적인 적합 거버넌스의 모델을 제시하고 동남아시아에서 발생했던 4가지 신흥안보 도전이슈에 대한 싱가포르의 대응사례에 적용해 봄으로써 분석틀의 이론적 적실성을 검토할 것이다.

셋째, 적합한 거버넌스로의 유연한 전환 과정에 나타날 수 있는 구조적 제약과 이를 극복하기 위해 필요한 전략에 주목한다. 현실에서는 여전히 지역마다 다른 정치·경제적 경쟁구도가 형성되고 있으며 때로는 근대와 탈근대의 질서가 혼종되어 나타나기도 한다. 실제 사례를 들여다 보면, 동남아시아의 경우, 지역 차원의 공동체적 대응을 제약했던 ‘아세안 방식(ASEAN Way)’의 제도적 변수가 존재해왔으며, 이는 각 신흥안보 위협이슈의 효과적인 공조를 제약하는 주된 요인으로 작용하였다. 이러한 구조적 제약으로 위협의 심각성을 가장 민감하게 인지했던 싱가포르는 각 위협이슈의 초기 단계에서 적합한 관리 모델을 취하지 못하는 등 대응에 어려움을 겪기도 하였다. 그러나, 역내외 행위자들과의 적극적인 위협소통 과정을 통해 궁극적으로 적합한 거버넌스로의 전환을 주도했으며, 이를 지역을 넘어 글로벌 차원으로 확대해 갈 수 있었다. 본고는 이 과정에 나타난 다양한 역내외의 다양한 주체 간의 매개자가 수행할 수 있는 전략은 무엇인지 동남아시아의 초국가적 위협 이슈와 대응 사례를 통해 살펴보고자 한다. 나아가 이러한 요소들이 신흥안보 거버넌스의 메커니즘에 시사하는 바가 무엇인지를 도출해본다.

2) 연구 사례의 선정

위의 핵심 질문과 세부적 논의를 전개하기 위해 본고가 주목하는 대상은 싱가포르이다. 싱가포르는 1965년 말레이시아로부터 독립한 이후 고도의 국가주도적 성장을 이루어낸 도시국가이다. 글로벌 개방경제를 표방한 이후 중계무역을 바탕으로 금융 허브로 도약했으며, 국제사회의 중요한 의제설정에도 주도적인 역할을 수행해왔다. 최근에는 미국, 프랑스, 호주, 브루나이, 카타르 등과 긴밀한 군사교류를 통해 지역 내 강력한 정치력을 보이고 있는 국가이기도 하다. 전통적으로 싱가포르는 아세

안의 핵심 일원으로서의 정체성과 높은 경제수준을 가진 선진국가로서의 예외성을 모두 가지고 역내와 역외의 쟁점 사안에 있어서 가교 역할을 해왔다. 무엇보다도, 탈냉전 후 이 지역에서 새롭게 제기되고 있는 초국가적인 도전이슈에 직면하여 아세안 내부의 결속 뿐만 아니라 글로벌 차원의 공조체제를 구축하는데 주도적인 역할을 보여준 행위자라 볼 수 있다.

싱가포르는 어떠한 초국가적 위험이슈가 설사 자국에 직접적인 피해로 이어지지 않더라도 대응 과정에서 지역 및 글로벌 차원의 중요한 안보적 사안으로 의제화하고 적극적인 협력을 주문하는 모습을 보여왔다. 그리고 지역 내 공조가 여의치 않을 경우, 지역 외부의 정부와 국제기구, 민간행위자를 포함하는 다양한 파트너들과 연계하여 안보 담론을 형성하였으며 효과적인 거버넌스 구축을 위한 전략을 모색하곤 하였다. 따라서 본고는 동남아시아에서 발생한 다양한 신흥안보 위험이슈에 대해 싱가포르가 어떻게 적합한 대응 거버넌스를 구축하였으며 이를 주도할 수 있었던 동력은 무엇이었는지 네 가지 신흥안보 위험 사례를 통해 살펴보고자 한다.

싱가포르가 속해있는 동남아시아 지역은 근대와 탈근대가 교차하고 있는 공간이다. 개별 국가차원에서는 식민지의 굴레를 벗어나 근대국가로의 발전 궤도에 진입한지 반세기 남짓 밖에 되지 않았지만, 지역 차원에서는 동남아의 독특한 지역 정체성을 공유하는 상당히 진일보한 아세안(ASEAN) 지역협력체를 구축하였으며 이를 강고히 만들어나가고 있기 때문이다. 오늘날 아세안은 6억3천만 명의 인구를 보유한 거대 지역이자 GDP 총합 2조 5천억 달러의 세계 7위 경제권으로 성장하였다.³⁷⁾ 그러나 동남아시아는 양적으로 팽창한 위상과 달리 세계에서 가장 재난이 빈번하게 발생하는 지역 중 하나이다. 유엔 아시아태평양경제사회위원회(ESCAP)의 보고에 따르면, 2004년과 2013년 기간 동안 이 지역이 재난으로 입은 경제적 피해 역시 미화 5,600억 달러 이상으로 추정되고 있으며 사망자 수는 이전 10년에 비해 3배 이상 증가했다.³⁸⁾ 지진, 홍수, 태풍과 같은 세계 자연 재해의 41.2%가 바로 동남아시아에서 발생하였으며 재난 관련 전세계사망자 수 역시 50.5%를 차지하고 있다.³⁹⁾

37) Tommy Koh, Sharon Li-Lian Seah, Li Lin Chang (eds.), *50 Years of ASEAN and Singapore*. (Singapore: World Scientific, 2017). p. 71.

38) “ESCAP Statistical Database”, UNESCAP, <http://www.unescap.org/stat/data/>.

39) The number of fatalities was approximately 354,000, out of a total of 700,000 deaths worldwide. (Source: Global Disaster Database @emdat.be) 3 “Building

특히, 세계화와 기술의 발전으로 인한 급격한 사회변화는 동남아시아에도 예외없이 찾아왔고, 그것의 부작용이 낳는 초국가적 위험요소의 도전을 맞이하게 되었다. 그리고, 회원국 모두의 주권을 존중하고자 엄격한 원칙하에 수립된 ‘아세안 방식(ASEAN Way)’이 이제는 21세기의 환경에서 오히려 국가안보의 증진을 제약하는 역설적 상황에 직면하고 있다. 특히, 지난 2000년 이후 아세안은 정치, 경제, 사회문화 차원에서 큰 파급력을 갖는 빈번하게 초국가적 도전들에 직면하면서 해결책을 찾기 위해 역내 회원국 간의 합의된 행동 준칙을 마련해왔으나 아세안 방식의 경직된 원칙과 충돌함으로써 실효적인 제도화를 못하는 등 여러 문제점들을 노출하고 있는 것이 사실이다. 따라서 최근에는 아세안 방식을 새로운 환경에 유연하게 적용해야 한다는 주장 역시 제기되고 있으며, 각종 신흥 안보이슈에 대한 대응방식을 일회적인 협력이 아닌, 점차 체계화된 방법으로 전환시켜야 할 필요성에 대해 점차 공감하고 있다. 싱가포르를 이러한 변화를 주도하고 있는 회원국으로서 동남아 지역차원의 신흥안보 거버넌스 메커니즘을 제도화하기 위해 노력하고 있다.

본고는 실제 2000년대 동남아시아를 연속적으로 강타했던 초국가적 이슈였던 사스, 쓰나미, 연무, 폭탄테러의 확산 과정에 나타난 지역 및 글로벌 거버넌스의 변화를 탐구한다. 이들 네 가지 이슈들은 동남아시아 및 글로벌 차원의 안보 문제로까지 비화되었던 대표적인 신흥안보 위험이슈들이기도 하다. 이들을 본고는 신흥안보의 네 가지 유형과 적합 거버넌스의 분석틀에 적용함으로써 이론적 적실성을 검토하고자 한다.

3) 연구 분석틀

일찍이 국제위험거버넌스협회(IRGC: International Risk Governance Council)에서는 위험을 발생시키는 원천에 따라 단순형, 복합형, 불확실형, 모호형 등에 기인하는 네 가지로 나눈 바 있다. 이는 위험의 유형별로 이해관계자와 적정한 관리수단이 달라지기 때문에 거버넌스의 방식도 달라져야 한다는 점을 염두에 둔 것이다.⁴⁰⁾ 그러나 위험은 결국 이를 수

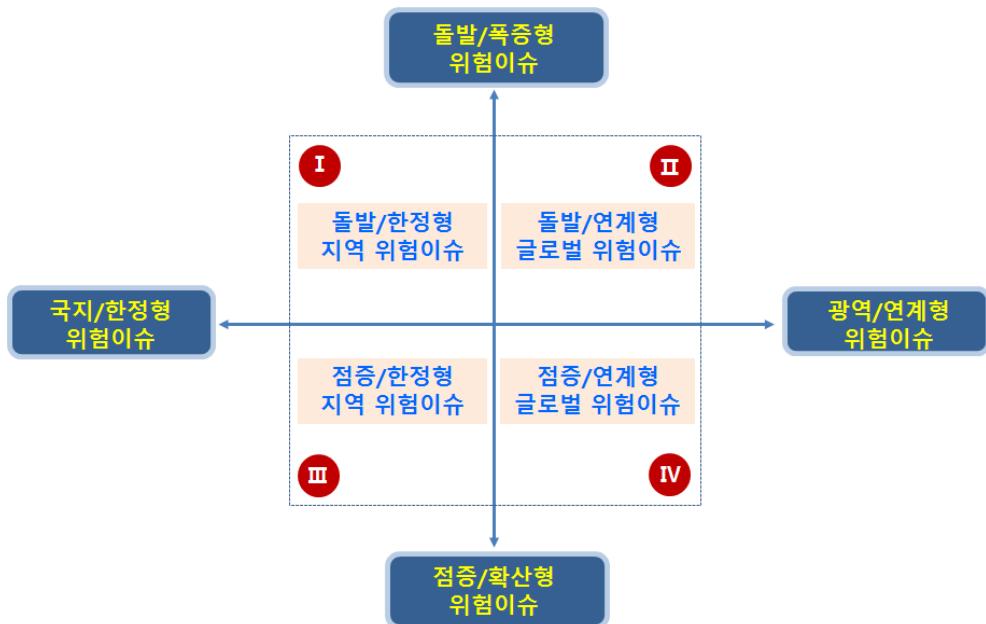
Resilience: Enhancing the Role of ICT for Disaster Risk”

40) Ortwin Renn, “The Social Arena Concept of Risk Debates. Krimsky”, in S. Krimsky and D. Golding, (eds). *Social Theories of Risk* (Westport: Praeger Publishers, 1992), p. 47.

용하는 사회적 맥락에 따라 재구성되며 그 대응방식 역시 사회적 진공 상태에서 자동적으로 이루어지는 과정이 아니다. 국가조직과 제도, 그리고 사회문화 등과 같은 환경적 변수가 위험에 대한 수용과 대응전략을 촉진시키거나 저해하는 요인으로 작용하기도 한다.

지금까지의 초국가적 위험이슈에 대한 연구는 주로 일국차원의 재난관리의 측면에서 촉발요인에 의한 분류 방식에 따라 이루어졌다. 그 결과, 안보화 과정에 불거질 수 있는 사회적 맥락과 국가 간, 지역(regional) 간의 복잡한 쟁점이나 여러 수준에서 나타날 수 있는 행위자들의 거버넌스 참여 문제들을 제대로 조명하지 못하였다. 특히 합의의 대상과 범위를 초국가적 수준으로 확대할 경우, 예상치 못한 대외정치적 이해관계의 변수들과 책임과 주권의 문제들이 발생할 수도 있다는 점에서 이러한 이슈들은 향후 해결책을 모색하는 과정에 필요한 지역 및 글로벌 수준의 협력 거버넌스를 수립하는데 있어서 복잡한 갈등의 소지로 작용할 가능성이 높다.

<그림 1-1> 파급 범위와 발현속도에 따라 분류한 신흥안보 위험 유형



출처: Yoon(2015), p. 198, 김상배(2016), p. 92에서 응용.

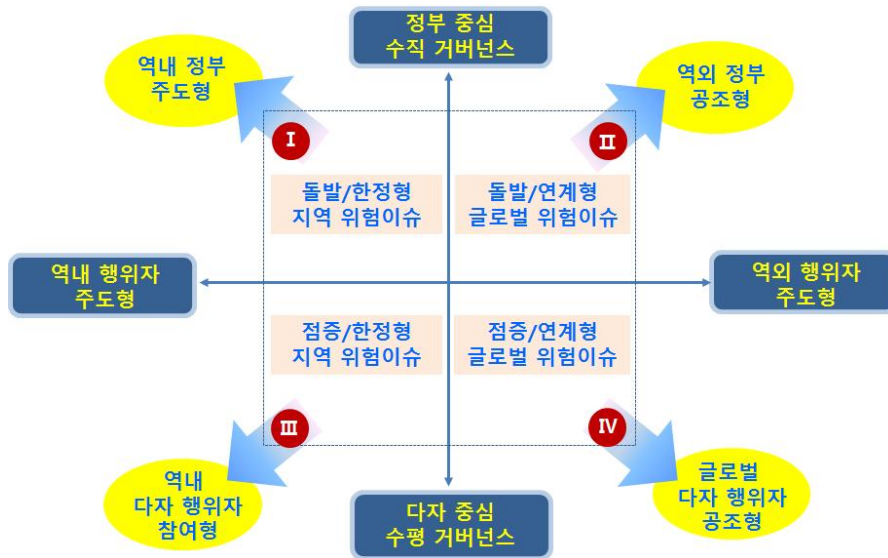
따라서 본고는 위험이 특정 지역에 국한된 한정형 위험인지, 공간을 초월하여 나타날 수 있는 글로벌 연계형 위험인지를 판단하는 파급력의 변수와 직면한 위험이슈가 얼마나 빨리 공동체의 위협으로 인식될 수 있는 유형인가를 구분해주는 발현속도의 변수에 주목한다. 이후 두 축을 따라 위험 유형의 4분면을 그리고 <그림 1-1>와 같이 신홍안보 위험이슈의 유형들을 분류하는 대안적 분석틀을 제시하려 한다.

21세기 세계정치 환경은 다층적이고 다양한 층위의 네트워크들이 부상하고 있는 특징을 보인다. 즉, 기존의 국가간 네트워크 뿐만 아니라 다국적 기업, 시민사회, 국제기구 등 비국가 행위자들이 초국적인 네트워크를 형성하며 권력정치에 능동적으로 참여하고 있다. 분류된 신홍안보 이슈의 네 가지 재난 유형들은 각각의 속성에 조응하는 적합한 대응모델을 필요로 한다. 이들은 재난관리의 유일한 해법이라 할 수는 없지만 해당 재난의 특징을 고려할 때 가장 효과적으로 대응할 수 있는 가능성을 높여줄 것이다.⁴¹⁾

본고는 유형별 위험이슈들에 대응하기 위한 관리 모델을 도출하기 위해 먼저 대응의 핵심 주체들을 놓고 구분하고자 한다. 첫 번째 축은 신홍안보 위험이슈의 특성을 고려하여 정부중심의 수직적 거버넌스에 적합한 유형인가, 다자 중심의 수평적 거버넌스에 적합한 유형인가를 판단하는 것이다. 두 번째 축은 파급범위의 관점에서 지역에 집중된 이슈에 대응하기 용이한 참여자의 범위를 어디까지 확대하는가를 살펴본다. 즉, 위험이 발생한 특정 지역(regional) 공동체 내 구성원들의 주도적 역할이 요구되는 ‘역내 행위자 주도형 거버넌스’인가, 해당 지역 수준을 넘어 지구적 차원에서 영향력을 가진 행위자들의 역할이 중요한 ‘역외 행위자 주도형 거버넌스’인가의 측면을 볼 것을 제안한다. 이를 각 사분면에 위치시키면 <그림 1-2>의 각 유형별 적합 거버넌스 분석틀을 도출할 수 있을 것이다.

41) 김상배(2007)는 관리구조에 대한 신제도주의 분석틀을 통해 기술체계와 관리구조가 어떻게 상호작용하면서 궁극적으로 제도조정을 유발하는지, 이 과정에서 어떠한 변수들이 촉진요인 또는 제약요인으로 작동하면서 산업학습에 피드백의 고리를 형성하는지를 설명하고 있다. 김상배, 『정보화 시대의 표준경쟁』, (서울: 한울아카데미, 2007). pp. 118-123. 본고는 이를 재난관리 차원에서 원용하여 재난과 대응체계간의 적합성의 분석틀을 제시하고자 하였다.

<그림 1-2> 신홍안보 위협 유형별 적합 거버넌스 분석틀



이 과정에서 아세안의 지역적 특수성이 안고 있었던 구조적 제약 요소는 무엇이었는지, 이를 극복하고 적합 거버넌스 모델로의 전환을 시도해나갈 수 있었던 싱가포르의 전략은 무엇이었는지를 중점적으로 살펴볼 것이다.

4. 논문의 구성

다양한 신홍안보 유형과 이에 적합한 거버넌스의 메커니즘을 살펴보기 위해 본고는 동남아시아의 신홍안보 사례를 분석하고 각각의 유형별 특징과 친화적인 대응 모델, 그리고 적합한 거버넌스로의 전환을 위한 논의들을 싱가포르를 중심으로 전개하고자 한다.

이를 위해 II장에서는 위협 연구의 이론적 배경 통해 신홍안보 부상의 단초가 되는 탈근대 위험사회의 도래와 위협의 사회적 구성과 소통방식의 변화를 살펴본다. 또한 신홍안보 거버넌스의 작동 메커니즘을 이해하기 위한 거버넌스의 개념과 수평적 권력관계의 작동 기체로서 거버넌멘탈리티에 대해 이론적으로 고찰한다. 나아가, 미시적 위협에서 신홍안보 이슈로의 전환되는 과정에 영향을 미치는 지역적 요인으로서 동남아시아 신홍안보의 지정학적 변수를 검토한다. 이러한 이론적 배경을 토대

로 기존의 전통적 안보 개념과 거버넌스 작동방식을 넘어 발현속도와 파급범위를 축으로 하는 신흥안보 위협 유형의 대안적 분석틀을 제안하고 도출된 신흥안보 위협유형에 적합한 네 가지 거버넌스 모델을 위치시킨 뒤, 싱가포르가 직면했던 동남아시아의 신흥안보 사례를 위치시켜 본다.

Ⅲ장에서부터는 위 분석틀을 토대로 실제 지역 및 글로벌 차원에서 나타난 신흥안보 위협 이슈에 싱가포르와 동남아시아 국가들이 대응했던 사례를 적용함으로써 위 분석틀의 이론적 적실성을 검토해 본다. Ⅲ장에서 첫 번째로 살펴보게될 사례는 돌발/한정형 지역 위협이슈였던 ‘쓰나미’이다. 쓰나미는 발생 직후 전세계의 미디어의 관심을 모았으며 이에 반응한 국제사회는 구호물자와 자원봉사자를 비롯한 인도적 지원이 쇄도하게 된다. 그러나 피해 지역에 대한 정보 부족, 종합적 관리체계 부재, 피해지역과 중앙정부의 정치적 갈등 등으로 이러한 자원들은 효과적으로 전달되지 못하고, 복구 과정은 난관에 부딪히게 된다. 하지만 당시 거의 피해를 입지 않았던 싱가포르는 이를 지역 차원의 위협으로 의제화하고 ‘역내 정부 주도형’ 거버넌스로 전환함으로써 효과적인 재건 인프라를 구축하는 중심적 역할을 수행하였다. 이 과정에서 싱가포르가 주도하였던 중재 역할과 아세안 중심의 대응체계 수립을 위한 전략은 무엇이었는지를 구체적으로 살펴본다. 특히, 제도수립과 지식공유 측면, 자원 배분 측면에 나타난 실효적 지역공조체제를 마련해가는 과정에 주목한다.

Ⅳ장에서 다루게 될 신흥안보 위협이슈는 폭탄테러이다. 2002년 발리에서 발생한 대규모 폭탄테러를 시작으로 동남아시아는 초국가적 테러집단이 감행하는 연쇄적인 테러의 위협에 노출되는데, 이는 아세안의 새로운 안보 위협이자 2001년 9.11 테러의 연장선에서 발생한 글로벌 차원의 안보 이슈이기도 했다. 그러나 아세안은 회원국 상호간의 불간섭을 원칙으로 하는 아세안 방식의 전통적인 제약 때문에 보다 구속력 있는 테러 방지책을 마련하는데 어려움을 겪었다. 이 장에서는 폭탄테러에 대한 아세안의 인식과 전통적 지역 거버넌스가 안고 있는 한계점을 살펴보고, 아세안이 대내외적 위기인식을 통해 이 문제를 어떻게 극복해왔는지, 특히 역내 정부 거버넌스에서 역외 정부 공조형 거버넌스로의 전환 과정에 주목한다. 특히 이 과정에서 싱가포르가 보였던 폭탄 테러의 지역 안보 쟁점화, 아세안 내 적극적 대응그룹의 분리, 아세안 및 역외의 행위자 포섭 전략, 아세안과 서방 국가간의 테러방지 네트워크의 중개자로

핵심적 역할을 중점적으로 살펴본다.

V 장에서는 인도네시아 ‘연무(haze)’문제에 초점을 맞춘다. 연무는 발원국인 인도네시아 뿐만 아니라 인접한 싱가포르와 말레이시아에 대기 오염의 피해가 집중되었던 지역 이슈였다. 또한 화전(火田) 단위가 확대됨에 따라 대기 오염 농도의 위험성이 점진적으로 증가하였던 대표적인 지역 내 점증/한정형 위험이슈로 볼 수 있다. 때문에 초기 협상에서 연무 문제가 얼마나 시급하며 심각한 사안인지 당사국 간의 치열한 논쟁이 벌어진 유형이기도 하다. 또한 예방책의 마련과 강제에 있어서도 인도네시아와 싱가포르는 장기간 합의점을 찾지 못했으며, 정부간 협상의 한계를 보이기도 하였다. 이 장에서는 연무를 둘러싼 난관과 초기에 나타났던 수직적인 정부 중심형 대응전략의 문제점을 살펴본다. 나아가 이를 극복하기 위해 싱가포르가 펼쳤던 역내 다자 참여형 전략은 어떠한 변화를 담고 있었는지, 특히, 인도네시아 정부의 소극적인 태도를 변화시키기 위해 싱가포르가 추진하였던 시민단체와 NGO, 민간기업 등과의 연계 전략 등에 대해 고찰할 것이다.

VI 장에서 다루게 될 ‘사스(SARS)’ 사례는 신종 바이러스의 발원지인 중국 뿐만 아니라 전세계에 충격을 가했던 21세기 최초의 글로벌 보건안보 이슈였다. 새로운 변종 바이러스의 사스는 초기에는 홍콩과 싱가포르 등 동아시아 지역에 국한되었지만 곧 캐나다와 독일 등 역외로 대유행이 확산되었고, 감염 경로와 방역 대책을 두고 전세계의 관심을 모았던 점증/연계형 위험이슈라 볼 수 있다. 초기 단계에 홍콩, 대만과 같은 동아시아 주요 감염국들은 특히 초기 단계에서 적절히 대처하지 못하였고, 동남아시아 역시 대규모 감염에 노출되는 결과를 초래하였다. 그러나 싱가포르 정부는 지구적 차원의 점증/연계형 위험이슈인 사스의 특징을 인식하고 국내와 아세안 뿐만 아니라 역외의 국가 및 WHO와의 활발한 위험소통에 기반한 글로벌 다자 행위자 공조형 대응 전략을 취함으로써 신속하게 아세안에서 가장 모범적으로 사스를 퇴치하게 된다. 이 장에서는 싱가포르가 어떻게 사스를 국가, 지역, 글로벌 차원에서 안보 이슈로 의제화했으며 아세안+3 및 WHO를 포괄하는 광범위한 거버넌스와 효과적으로 연계하여 대응할 수 있었는지를 검토한다.

마지막 VII 장 결론에서는 위 4가지 동남아시아의 신흥안보 사례를 분석한 결과를 토대로 유형별 신흥안보 이슈와 대응 거버넌스의 메커니

증이 갖는 시사점을 도출한다. 초국가적 위험에 직면한 국가는 이를 국내 차원에서 감당할 수 있는지, 지역 혹은 글로벌 차원에서의 협력을 모색해야 하는 위기인지를 살펴보게 되고, 국내외 행위자들과의 공조관계에서도 책임과 권한을 어떻게 분담할 것인지에 대한 판단을 내리게 된다. 이 때 위험 이슈의 관련 국가 간의 이해관계의 쟁점에 놓여있는지, 파급력의 범위가 글로벌 차원의 연계 사안인지 등을 고려하여 대응 방식을 취해야 한다. 그러나 위험에 대한 대응방식은 사회적 진공상태에서 자동적으로 이루어지지 않는다. 저마다 정치체나 권력의 집중도, 시민사회의 역량 등이 다르기 때문에 자국의 사회시스템에 친화적인 관리모델을 가지고 있는 것이 사실이다. 이러한 속성은 위기 직면 시 적합한 관리모델로의 전환을 용이하게 하거나 제약하는 요소로 작용하기도 한다. 따라서 메타 거버넌스 측면에서 싱가포르의 유연한 거버넌스 전환과정과 아세안 방식이라는 지역 협력체제가 안고 있는 제약적 특수성, 사회 조직과 제도, 그리고 위험에 대한 수용력이 어떠한 연관성이 있었는지를 살펴본다. 나아가, 싱가포르가 지역 내외의 강대국들을 매개하는 중심적 역할을 수행할 수 있었던 원동력과 한국의 외교 전략에도 시사하는 바를 짚어보기로 한다.

II. 이론적 분석틀

1. 위험 연구의 이론적 배경

1) 탈근대 위험사회의 도래

탈근대 시대로의 이행은 글로벌 차원에서 지식정보화로 표상되는 편리한 미래에 대한 기대와 동시에 글로벌 차원에서의 ‘위험사회(Risk Society)’의 도래라는 새로운 도전을 제기하였다. 오늘날 사회학에서 사용하는 위험의 개념은 대체로 영어의 ‘risk’를 옮긴 것으로서 재난에 대한 예측(anticipation)을 의미한다.⁴²⁾ 다시말해 위험은 위태롭고 험난한 ‘상태’ 자체가 아니라 우리가 이러한 무서운 상태에 빠질 ‘가능성’을 뜻한다는 점이다. 그리고 불확실성과 복잡성이 두드러진 탈근대 시대에서 위험은 그 어느 때보다도 높아지고 있다.

1990년대를 전후하여 서구 사회학계에서 논의되기 시작한 ‘위험사회론’은 이러한 인식으로부터 출발한다. 오존층의 파괴, 신종 전염병의 증대와 원전사고로 인한 대형 재난 등은 서구사회 전체에서 근대성의 성취물이 가져온 충격과 불안을 반영하는 것이다. 위험사회는 단순한 ‘위험 정도의 증가’를 의미하지 않는다. 그것은 과거에 볼 수 없었던 새로운 형태의 위험이 대두되었음을 의미한다. 그동안 발전과 문명을 가져온 합리성과 계산성의 ‘성과’라고 찬사받던 것들이 어느 날 갑자기 인류의 생존을 심각하게 위협하는 위험의 원천이 되었다는 당혹감이 자리잡고 있는 것이다.⁴³⁾

즉, 탈근대 위험사회의 대두는 새로운 위해요소의 등장 자체만이 아닌, 위험에 직면한 근대적 사회시스템이 안고 있는 취약한 관리역량과

42) 어원적으로 risk는 ‘뻔뻔하게 도전하다(to dare)’라는 의미를 지닌 초기 이탈리아어 ‘risicare’에서 유래되었는데, 이는 근대의 출발과 함께했던 ‘대항해 시대’가 갖는 의미와 관련이 있다. 당시 유럽인들에게 미지의 바다로 향한다는 것은 엄청난 불확실성과 위험을 감수해야하는 일이었기 때문이다. Peter L. Bernstein, 2008: 안진환 역 『위험, 기회, 미래가 공존하는 리스크』, (한국경제신문, 2008). p. 19; 기든스(Anthony Giddens) 또한 위험이란 용어는 근대와 와서야 비로소 출현한 개념으로서 인류가 예기치 않았던 결과들을 신의 섭리나 자연의 숨겨진 의미로 보기보다는 그들 스스로의 활동과 결정에 의해 얻어진 것으로 이해하는 가운데 나타난 개념임을 설명한 바 있다. 홍성태, 2007 『대한민국 위험사회』. p. 20.

43) 정지범 외, 『국가중립위기관리: 이론과 실제』. (서울: 법문사, 2009), pp. 19-24.

의 불균형한 관계에서 발생한다. 기든스(Anthony Giddens)는 전통적인 근대성을 구성하는 제도에 대한 분석을 통해 세계화로 표상되는 시간과 공간의 압축이 가져오는 새로운 위험에 대해 논한 바 있다.⁴⁴⁾ 기든스는 내부적으로 근대성의 성취물과 이에 대한 관리능력의 부족에서 나타나는 간극에서 나타나는 모순이 통제하기 힘든 결과로 이어질 수 있다는 점을 지적하였는데, 특히 근대 경제가 부를 창출할 수 있었던 배경에는 위험 요소를 적극적으로 용인하고 감수함으로써 산업사회의 효율성을 극대화할 수 있었던 점이 기인하였다고 본다.⁴⁵⁾ 즉, 끊임없이 투입되는 새로운 정보는 효율성을 축적시킴과 동시에 새로운 방향으로 사회를 급진전시켜 예기치 못한 위험의 인자를 낳기도 한다는 것이다.

같은 맥락에서 페로우(Charles Perrow)는 기술적 차원에서 현대사회의 고위험체계가 갖고 있는 위험성을 경고한 바 있다. 페로우는 그의 저서 *Normal Accidents*를 통해 현대과학기술의 복잡성에 비해 이를 완벽하게 통제하는 것은 불가능하므로 사고는 반드시 일어날 수밖에 없다는 점을 주장한다. 특히, 원전과 같이 복잡한 상호작용과 긴밀한 연계성을 특징으로하는 고위험시스템은 일원화된 통제와 전문분야별 관리 모두가 필요한 구조인데, 이를 모두 충족시키려면 그 기능체계의 가장 큰 장점인 효율성을 저해하기 때문에 결국 위험을 감수하는 쪽을 선택하게 된다는 것이다. 이 같은 맥락에서 마련된 관리 구조와 제도들로서는 위험사회에 존재하는 정치적·환경적 위험들은 언제든지 발생할 수 밖에 없다. 따라서 우리가 앞으로 겪게될 사고들은 ‘체계적 사고’인 동시에 ‘정상적 사고’로 이해해야 한다는 것이 그의 주장이었다.

백(Ulrich Beck) 역시 산업사회가 거대한 풍요를 생산하는 가운데 엄청난 위험도 배태하게 되었음을 지적한 바 있다. 그는 현대사회에 대한 관점 자체를 근본적으로 다시 세워야할 필요성을 제기하며 기술적 위험 뿐만 아니라 사회적 위험에 깊은 관심을 가져야함을 강조하였다.⁴⁶⁾ 초국가간 관계에서 벌어지는 위험을 포착하기 위해 백이 제시한 ‘세계위험사회론(World Global Risk Society)’은 근대 이후 형성된 전통적 삶의

44) Anthony Giddens, *Reflexive Modernization*, 임현진·정일준 역, 『성찰적 근대화』, (서울: 한울, 1994), p. 66.

45) Anthony Giddens, “Risk and Responsibility”, *The Modern Law Review*, Vol.62, No. 1, (1999), p. 10.

46) Ulrich Beck, *Risikogesellschaft : auf dem weg in eine andere moderne*, 홍성태 역, 『위험사회』, (서울: 새물결, 2006), p. 23.

형태가 더 이상 가능하지 않는 사회가 도래한다는 것을 의미한다. 특히 지구적 차원에서의 위험은 정치, 경제, 사회, 문화 전 영역에서 증가하고 있는 상호의존의 중요한 결과중 하나라고 볼 수 있는데, 세계위험사회는 일국 차원에서뿐만 아니라 지구차원에서 모든 사람에게 위험이 전파되고 영향을 공유할 수 있는 환경을 의미하는 것이다.⁴⁷⁾

벡은 나아가 세계위험사회가 갖는 국제정치적 함의도 조명하였다. 우리가 산업화 사회라고 부르는 1차 근대성의 관점에서 볼 때, 국제체제는 ‘국가’들이 서로를 견제하고 있었기 때문에 예측가능한 체제였다. 반면, 초국가적 위험성이 상존하는 탈근대사회의 2차 근대성 관점에서 볼 때 국제체제는 본질적으로 보다 예측이 어려워졌다. 즉, 21세기의 세계정치는 ‘다양한 행위자들이 명확한 의도와 능력을 보유하고 서로에게 가하는’ 전통적 위협이 아닌, 다양한 행위자간의 상호작용 속에 나타날 수 있는 훨씬 복잡한 변수들에 의한 불확실성이 제기하는 위협 속에 자리잡고 있는 것이다.⁴⁸⁾ 또한 벡은 어떤 사건이 실제로 대규모의 물리적 손실을 초래하지 않더라도 글로벌 차원에서의 위험으로 간주될 수 있는데, 그 이유는 세계위험사회가 위험인식에 기초한 위험담론이 진행되는 지구적 인식공동체라는 점을 들었다. 즉, 위험 자체보다는 사람들이 사건을 어떻게 해석하고 수용하느냐에 따라 위험이 새롭게 규정될 수 있다는 것이다. 이러한 그의 주장은 지구적 공동체의 위험에 대해 우리가 어떻게 이해할 수 있는지에 대한 근본적인 질문을 던졌다. 나아가 위험에 대한 인식의 패러다임을 바꾸는데도 큰 영향 미쳤다고 볼 수 있다.⁴⁹⁾

최근 위험 연구에서는 위험과 위험의 인지적 불확실성의 관계를 새롭게 조망하면서 불확실성을 강조하는 경향이 커지고 있다. 이런 변화의 과정에는 다학제간 위험연구가 크게 기여했는데, 특히 위험에 대한 증거-가치, 객관-주관의 이분법을 넘어서 위험의 구성성 및 혼종성에 주목하며 위험을 둘러싼 불확실성에 보다 많은 관심을 유도했기 때문이다.⁵⁰⁾ 이는

47) Ulrich Beck, “World Risk Society and the Changing Foundations of Transnational Politics, *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-first Century*. (Toronto: University of Toronto Press, 2005) pp. 22-47.

48) Beck, 2005, p. 22.

49) 장준호, “세계위험사회와 국가의 대응전략 탐색: 울리히 벡의 세계시민적 현실주의를 중심으로”, 『세계지역연구논총』, 제28권 1호, (2008), pp. 341-367.

50) 조아라, 강윤재, “불확실성을 통해 본 위험 거버넌스의 한계와 개선점: 2010년 구제역 사태를 중심으로”, 『한국환경사회학회』, 제18권 1호(2014), p. 190.

우리가 현실에서 많은 피해와 손실이 발생된다 하더라도 손실 가능성을 안고 있는 미래의 불확실성을 보다 위협적으로 받아들이는 경향이 높기 때문이다. 어원적 의미에서 알 수 있듯이 위험은 불확실성을 다루기 위해 고안된 도구적 개념이다. 또한, 위험으로 정의되기 이전 단계에서 불확실성을 둘러싼 정치적 과정을 수반하게 된다. 핵심은 누가 위험의 위험성을 결정하는지, 그리고 그 과정에 어떤 종류의 지식이 연관되어 있는지, 어떠한 증거가 선택되어 인정되는지 등의 문제들을 조명하는 과정에서 권력 관계가 충돌한다는 데 있다.⁵¹⁾ 위험과 불확실성의 관계에 대한 앞선 논의에서 드러나는 점은 전통적인 위험 거버넌스가 불확실성의 문제를 충분히 감안하지 못함으로써 근본적인 한계를 안고 있다는 점이다. 이는 일시적이고 제한된 범위의 해결책으로 이어질 가능성이 높다. 심지어 붕괴를 초래하여 심각한 사회갈등과 피해를 유발할 수도 있다. 따라서 위험 거버넌스에 대한 근본적 차원의 대안적 접근이 요구되며, 그 출발점은 불확실성을 거버넌스에 끌어들이기 위한 시도라 볼 수 있다.⁵²⁾

종합하면, 탈근대 시대로의 이행은 위험의 두 가지 측면에서 과거와는 전혀 다른 양상 촉발시켰다고 볼 수 있다. 첫째, 시공간적 확장성이 제기하는 도전이다. 감염병이나 사이버테러, 기후변화와 같은 새로운 위험은 혁명적인 통신·교통수단의 발달로 국가영토적 경계에 귀속되지 않는다. 또한 시간적 차원에서도 핵폐기물과 같은 장기간 피해를 주는 위험은 사건 발생 시점의 일회성 충격에만 머무르지 않고 수백, 수천년까지도 그 파급력이 지속된다는 점에서 연속성을 갖는다. 둘째, 불확실성에 따른 관리역량의 취약성이다. 글로벌 위험은 기존의 과학적 방법들이 가졌던 위험에 대한 분석과 예측역량을 무용지물로 만들었다고 볼 수 있다. 반면, 인식을 통한 영향력은 점점 더 증가해서 실제 위험과 위험에 대한 인식의 구별이 점점 모호해지고, 정보의 생산과 해석, 공유가 결정적인 변수가 되었다.

결국, 탈근대적 위험은 기존의 경계, 규칙, 책임을 해체하고 전통적 국가로 하여금 새로운 게임의 무대로 이끌고 있다. 불확실성의 초국가적 위험이슈에 직면한 국가는 다른 국가뿐만 아니라 국제기구, NGO, 시민단체, 그리고 이들을 대표하는 전문 지식계층과 끊임없는 메타게임을 수행해야 하며, 때로는 긴밀한 공조와 협력을 통해 위기 극복의 기제로 활용

51) Beck, 2006, pp. 67-68.

52) 조아라, 강윤재, 2014, pp. 194-195.

할 수 있는 지혜를 발휘할 것을 요구받고 있는 것이다.⁵³⁾

2) 위험의 사회적 구성과 소통

오늘날 현대의 일상에는 열거할 수 없을만큼 수많은 잠재적 위험 요인들이 존재하지만 개인이 직접 경험함으로써 인지할 수 있는 위험은 제한적이다. 또한 주요 정책결정자, 여론 조사기관, 특정분야의 전문가들에 의해 정제 및 매개되며, 이 과정에서 또다시 재구성된다. 즉, 위험의 인지와 평가는 발생 시점의 광범위한 상황을 그대로, 객관적으로 보존하여 전달되는 메커니즘을 거치는 것이 아닌, 소수의 핵심적 집단에 의해 매개되며 정보를 구성하는 특정 사회상을 반영하게 된다. 이러한 맥락에서 현실에서는 수많은 잠재적 위험 중, 특정 위험만이 그 사회의 위기 관리 대상으로 선택되곤 하였다.⁵⁴⁾ 또한, 같은 위험 요소라 하더라도 소규모 지방 공동체와 국가, 지역, 세계 수준에서 각기 다르게 수용될 수밖에 없다. 결국, 특정한 위험과 효용이 정치쟁점화되는 것은 사회적 소통을 재구성한 결과인 것이다. 이러한 맥락에서 ‘위험 구성주의(risk constructivism)’는 위험에 대한 일반인의 인지와 태도를 밝히는 것을 넘어 위험 갈등을 서술하고 갈등 잠재력을 파악하는데 초점을 맞추는데, 분석 과정에 위험 객관주의 및 위험 주관주의가 간과하고 있는 사회구조적 요소가 갖는 의미를 포함시키는 것이 중요한 특징이라 할 수 있다.⁵⁵⁾

즉, 위험 구성주의는 위험을 여러 사회적 요소의 집단적 구성물로 파악하기 때문에, 구체적인 위험의 표출형식이 사회영역의 특별한 속성에 달려있다고 본 것이다. 결국, 위험 연구의 관심대상은 물질적 위해의 속성이 아니라 위험 인지를 결정하는 사회규범이나 사회관계 유형인 것이다.⁵⁶⁾ 특히, 어떤 사회에서는 특정한 위험에 주의를 기울이지만 다른 위험에는 그렇지 않다든지, 위험의 쟁점화가 증가한다든지 하는 것은 그 사회의 고유한 위험 문화의 제도화에 달려 있다고 본다.

53) Beck, 2005, p. 34.

54) 노진철, 『불확실성 시대의 위험사회학』, (서울: 한울, 2010), pp. 80-81.

55) 무엇보다도 위험에 대한 개인의 인지와 태도를 구조화하는 위험 선택에서 큰 역할을 하는 것은 여론이다. 여론은 개인의 견해를 변형시키는 한에서 인지적 기능을 하며, 사회적 기대가 개인에게 압력으로 작용하는 한에서 규범적 기능을 하기 때문이다. 노진철, 2010, p. 81.

56) 노진철, 2010, p. 82.

일반적으로 위험 연구자들은 위험 인지에서 구조적 맥락과 집단적 특징, 구성 방식 모두가 중요하다는데 동의하고 있다. 그러나 위험의 맥락을 구성하는 기준과 절한 구조와 조직, 집단적 갈등, 사회적으로 관찰된 구성 활동에 대한 언급만으로는 충분치 않으며 이 모든 요소들을 수치화하는 것은 불가능하더라도 사회적 소통 방식에 보다 중대하게 영향을 미치거나 관련성을 갖는 특징들을 구분하기 위한 시도는 필요하다. 이러한 맥락에서 ‘위험소통(risk communication)’ 개념은 인간과 환경에 관련한 위험의 평가, 극복, 내적 특성에 관해 정보를 교환하고 전달하는 소통 과정으로 볼 수 있다.⁵⁷⁾ 이는 결국 단순히 위험과 관련한 정보를 주고받는 차원이 아니라, 백이 제시한 ‘위험사회(risk society)’의 본질 중 하나인 ‘안전(safety)’과 ‘위험(risk)’의 충돌을 완화시켜 이해관계자들의 갈등을 최소화하는 것을 목표로 하는 것으로 이해된다. 이 같은 위험 소통의 영향이 주목받으면서 독일과 미국 등에서는 한동안 관련 연구가 매우 활발하게 이루어졌다. 특히, 원전부지의 결정과 같이 민감하고 이해관계가 복잡한 위험정책과 관련된 정책을 수립하는데 폭넓게 적용되어 왔다.⁵⁸⁾

위험 소통은 분석적으로 볼 때 갈등 또는 재난에서의 소통 과정과 구분된다. 전자는 이미 피해가 발생한 상황과 관련되며, 고질적인 갈등과 재난의 극복을 그 문제점의 핵심에 둔다. 또한 전형적인 소통의 대상은 위험한 시설물을 다루는 업무에 종사하는 이와 같이 ‘위험을 발생시키는 자’와 위험한 시설물이 들어선 지역에 사는 주민과 같이 ‘위험을 받는 당사자’, 그리고 안전요원과 같은 위험관리자 및 위험규제자, 의사, 기후학자, 재난안전 전문가와 같은 위험전문가, 협회, 시민운동단체, 매스미디어 그리고 일반여론 등이 된다. 따라서, 위험 소통은 정보의 일방적인 전달 또는 일회적인 사건이 아니라, 시간의 경과에 따라 위험정보를 송신자와 수신자가 상호 주고받는 복잡한 과정이라 볼 수 있다. 이러한 소통 과정에서 정보의 수신자, 특히 일반 대중은 위험 소통의 정보원(source)에서부터 이를 효과적으로 간소화하는 메시지 방식, 유통채널에 이르기까지 수용 방식에 영향을 미치는 다양한 요소들에 영향을 받으며 위험을 인식하게 된다.⁵⁹⁾

57) 송해룡·김원제·조항민, “과학기술 위험보도에 관한 수용자 인식 연구: GMO(유전자변형식품) 사례를 중심으로”, 『한국언론학보』, 제49권, 제3호, (2005), pp. 105-128.

58) Ulrich Beck, "On The Way To The Industrial Risk-Society? Outline Of An Argument," *Thesis Eleven*, (May 1989), Vol.23, No. 1, pp.86-103.

문제는 이러한 위험 수용의 요소들이 선택되는데 권력이 작용하게 되며 그것을 얼마나 위중한 사안으로 사회에 재가공되느냐가 결정된다는 점이다.⁶⁰⁾ 특히, 루만(Niklas Luhmann)은 권력 자체가 소통 과정의 하나이기도 하며 권력을 이해하기 위해서는 소통에 대한 이해가 선결되어야 한다고 보았다. 그는 기능적 측면에서 고도로 분화된 현대사회가 표면적으로는 조화롭게 작동하는 것 같지만, 발생하는 위험을 사회가 인식하는데 있어서도 각기 분화된 기능체계 수준에서 진단하기 때문에 위험에 대한 객관적이거나 통합적인 관찰은 불가능하다고 보았다.⁶¹⁾ 따라서, 위험의 영향을 제대로 이해하고자 한다면 그 실체나 본질에 대한 관심만큼이나 발생하는 위험의 사회적 맥락과 구성을 살펴보는 것이 현실적이며, 이는 결국 사회적 의사소통의 문제이자 권력의 작동하는 정치적 방식의 문제로 귀결됨을 의미하는 것이다.⁶²⁾

이 때문에 일상에 직면하는 수많은 잠재적인 안전 문제 중에서 특정한 사안만이 국가 차원의 위기관리 대상으로 선택되고 위험으로 정의되곤 한다. 즉, 수많은 잠재적 위험요소들 중에 개인이나 비전문가 집단이 직접 체험해 인지할 수 없다면 위험으로 인식하지 못하는 경우가 대다수이며, 관련 분야의 전문가, 정치인, 여론에 의해 매개되어 사회적으로 구성되는 것이다.⁶³⁾ 결국 특정한 위험과 효용이 정치쟁점화되는 것은 소통의 결과이다. 위험 구성주의는 위험에 대한 일반인의 인지와 태도를 밝히는 것을 넘어 위험 갈등을 서술하고 갈등 잠재력을 파악하는데 초점을 맞추는데, 특히 위험에 대한 인지와 평가도 대체로 물질적 위해 자체의 성질이 아니라 특정한 사회의 문화적 조건에 따라 집단적으로 구성된다는 것을 강조한다. 이러한 위험 구성주의적 관점에서는 물질적 위해의 속

59) 송해룡 외, “위험커뮤니케이션의 개념화, 구조 분석 및 영역 설정에 관한 연구”, 『분쟁해결연구』, 제10권 1호, (2012), pp. 67-68.

60) 서영조, “니클라스 루만의 정치체계론”, 『한국시민윤리학회보』, 제21집 1호, (2005), p. 49.

61) 홍찬숙, “루만과 백의 근대성 이론 비교: 자기대면(reflexivity) 개념과 주체의 문제를 중심으로”, 『사회와 이론』, 제19권, (2011), pp. 60-61.

62) 나아가 루만은 어떤 피해가 사회적 결정의 결과로 출현하는 경우를 ‘risk’, 사회적 결정과 무관하게 발생하는 경우를 ‘danger’로 구별하면서 위험이 그 결정을 내린 자에게는 risk이지만, 스스로 그 결정에 관여하지 않았음에도 그 피해를 경험해야 하는 자에게는 danger가 될 수 있다는 것을 지적하였다. 이는 위험이 어떤 보편적인 ‘인류’ 차원의 문제가 아니라 위험 감수의 결정권을 가진 자와 갖지 못한 자 사이에서의 권력관계로 나타나는 산물임을 제시한 것이다. 홍찬숙, “위험과 성찰성: 백, 기든스, 루만의 사회이론 비교”, 『사회와 이론』, 제26권, 2015, p. 110.

63) 노진철, 2010, pp. 80-81.

성 못지 않게 위험의 인지를 결정하는 사회규범이나 사회관계 유형을 파악하는 것 역시 중요해진다.⁶⁴⁾ 즉, 위험에 대한 구성적 논의를 펼치기 위해서는 단순히 발현된 물리적인 특징을 넘어 위험이 도입되는 사회적 맥락에 초점을 맞춰야할 필요가 있다.

이 같은 맥락에서 더글러스(Mary Douglas)와 월더브스키(Aaron Wildavsky)는 발생하지 않은 수많은 위험 중에서도 왜 특정한 위험이 부각되는지를 사회·문화론적 관점에서 조명한 바 있다. 이들은 위험이 결국 특정 공동체의 인위적인 구성물이라 보았는데, 특히 위험에 대한 인지와 평가도 결국은 물질적 위해 자체의 성질이 아니라 특정한 사회의 문화적 조건에 따라 집단적으로 구성된다는 점을 주장하였다. 즉, 물질적 위해의 속성을 넘어 위험 인지를 결정하는 사회규범이나 사회관계 유형에 초점을 맞춘다면 어떤 사회에서 특정 위험은 대수롭지 않게 여기지만, 또다른 위험은 지속적인 관심 속에 논쟁이 끊이지 않는가를 이해할 수 있다는 주장이다. 결국, 위험에 대한 연구는 그 사회의 고유한 위험 문화의 제도화를 이해하는데 달려 있다고 본 것이다. 이를 토대로 더글러스와 월더브스키는 위험 자체의 속성과 위험에 대응하는 사회의 태도를 ‘지식(knowledge)’과 ‘합의(consent)’의 측면에서 아래와 같이 4가지로 유형화한 바 있다.⁶⁵⁾ 그 내용을 살펴보면, 위험은 두 가지 조건으로 언급한 ‘미래에 대한 지식’, 그리고 ‘바람직한 해결방안에 대한 합의’⁶⁶⁾의 두 축으로 구분된다.

이들의 분석 프레임은 연구는 각각의 다른 속성을 가진 위험들이 어떻게 사회적 맥락에서 주요한 공동체의 위협으로 전환될 수 있는가에 대한 소통 메커니즘을 살펴보는 데 기여하였다. 그러나 보다 중요한 점은 위험요소에 직면한 사회의 대응 양식이 구성되는 맥락을 이해하는데 시사하는 바가 크다. 각기 다른 사회적 맥락은 위험의 소통을 제약할 수도, 강화할 수도 있으며 국가적 차원의 중대한 위험, 즉 안보적 사안에 대한

64) 노진철, 2010, p. 82.

65) Mary Douglas and Aaron Wildavsky, *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers* (Berkeley and London: Univ. of California Press, 1982). p. 5.

66) 이들은 위험이 미래에 대한 지식과 바람직한 전망에 대한 합의가 결합하여 드러나는 것이라고 주장한다. 따라서 X-event와 같은 대형 재난이나 위기상황의 경우에 그 원인이나 대처방법을 놓고 다양한 갈등이 일어날 수 있으며, 고위험의 위기상황일수록 갈등이 더 부각되는 경향을 보인다. Douglas and Wildavsky 1982, p. 18.

거버넌스 형태를 결정하는 중요한 변수가 될 수 있기 때문이다.

<표 2-1> 지식과 합의의 관점으로 분류한 네 가지 위험 유형

		‘지식’ (knowledge)	
		확실	불확실
‘합의’ (consent)	합의 도달	<ul style="list-style-type: none"> • 문제: 기술적 문제 • 해결책: 정교한 계산 	<ul style="list-style-type: none"> • 문제: 정보의 부족 • 해결책: 조사 및 연구
	이견 지속	<ul style="list-style-type: none"> • 문제: 의견 불일치 • 해결책: 협상 및 강제 	<ul style="list-style-type: none"> • 문제: 정보 부족 및 이견 • 해결책: ?

출처: Douglas & Wildavsky(1983), “위험의 4가지 문제”, p. 5

초국가적 차원에서의 위험소통을 논의한다는 것은 다층적 수준에서 나타나는 다양한 행위자들을 고려한 거버넌스의 논의와 연결된다고도 볼 수 있다. 그리고 그 과정에서 담론을 형성하는 수많은 정보와 지식, 그리고 근간에 있는 이들을 직간접적으로 통제할 수 있는 초국가적 규범과 작동 메커니즘에 대한 논의가 수반된다. 이는 국내적 사안의 해결 방식이었던 전통적 방식의 수직적인 관리모델에서 수평적인 관리모델로의 전환 과정에 대한 고찰 필요성을 제기한다.

2. 거버넌스 메커니즘의 이론적 고찰

1) 초국가적 거버넌스의 대두

최근 국제정치영역에서 거버넌스 논의의 핵심은 초국가적 수준의 문제에 대한 관리 방안에 초점이 맞춰있었다. 정보화와 세계화 이후 대부분의 문제들은 국내의 범위를 넘어섬에 따라, 일국 차원에서의 해결방식은 점점 더 한계에 부딪히기 시작했기 때문이다. 이러한 흐름에 맞춰 국가도 가용자원의 한계나 효율적 관리와 같은 실질적 문제를 극복하고자 그간 독점하고 있었던 권한의 일부를 지역기구들에 위임하는 경향을 보인다. 이러한 맥락에서 ‘글로벌 거버넌스’라는 지구적 문제의 관리 메커니즘은 국가가 독점적으로 맡는 것이 아니라 국가와 국제기구, 국제 NGO 및 시민사회, 다국적 기업, 그리고 개인을 포함하는 다양한 행위자

들의 수평적이고 협력적인 관계망으로서 많은 주목을 받고 있다.⁶⁷⁾

탈냉전 이후 유럽연합(EU)을 비롯한 주요 지역체들은 점차 안보영역에서까지도 초국적 기구의 역할을 확대시켜나가는 흐름을 보여왔다. 북대서양조약기구(NATO) 및 유럽안보협력기구(OSCE)가 대테러 활동이나 평화유지활동으로의 영역을 넓혀가고 있는 것이 그 예이다. 안보영역에서의 지역기구들이 새롭게 맡게되는 역할은 주로 일국 차원에서의 대응이 어려우면서도 다자적 협력이 요구되는 분야에 집중되고 있다. 나아가 지역기구들은 새로운 규범을 만들고 확산시키는 역할을 수행함으로써, 지역 내의 안보문제에 대한 새로운 해결방식을 제시하는데도 중요한 역할을 수행하고 있다.⁶⁸⁾

거버넌스는 단순한 관리의 문제가 아닌 관리의 주체와 주체들 간의 역할 분담, 그리고 상충되는 이해관계의 조정에 초점을 맞춘다고 볼 수 있다. 즉, 'government'가 관리 주체로서 정부 혹은 국가를 상정하고 있는데 반해 'governance'는 이 주체의 문제 자체가 중요한 관심영역으로 상정되는 관리의 메커니즘이다.⁶⁹⁾ 거버넌스가 정부(government)와 같은 어원을 가지고 있음에도 불구하고 근본적으로 다른 점은 수평적 성격의 개념이라는 점이다. 정부의 통치는 위계적인 권위의 질서가 존재하고 정부가 부여받은 권위의 행사를 통해 이루어진다. 따라서 집행을 강제할 수 있는 법과 제도 등이 핵심적인 역할을 한다. 반면, 거버넌스는 다양한 이해관계자들의 공통의 목적, 특히 이들 간의 공익적 목표를 달성하기 위해 수평적인 협력을 매개로 기능을 수행하는 개념이라 볼 수 있다.⁷⁰⁾ 즉, 거버넌스는 특정 권위체가 아닌 자율적으로 규범을 설정하고 행동의 변화를 유도하는 메커니즘이기 때문에 중앙집중화된 권력이 부재해도 성립 가능하다. 따라서 크라스너(Stephen Krasner)와 크라만(Elke

67) James N. Rosenau, 1997, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 389-391.

68) Amitav Acharya, "Regional Institutions and Asian Security Order: Norms, Power, and Prospects for Peaceful Change," Muthia Alagappa(ed.), *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features* (California: Stanford University Press, 2003). p. 40.

69) Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in S. Krasner (ed.), *International Regimes*, (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1983), p. 10.

70) 유현석, "글로벌 거버넌스: 개념적 논의," 『국정관리연구』, 제1권 제1호, (2006년 12월), p. 106.

Krahmann) 등은 거버넌스의 핵심요소를 ‘분산된 정치적 권위의 형태’라 주장한 바 있다.⁷¹⁾

그러나 거버넌스 논의의 핵심적인 부분은 바로 부여된 ‘권위의 소재(location of authority)’와 그것의 위임에 관한 것이라 볼 수 있다. 권위의 소재는 문제해결을 담당하는 권위가 어디에 존재하는가와 관련된다. 이는 글로벌 거버넌스를 국제정치이론에 접목시키고자 했던 로즈나우(Rosenau)가 글로벌 정치질서의 변화 속에서 초점을 맞춘 부분이기도 하다.⁷²⁾ 그런데, 로즈나우가 언급하는 “권위”는 “지배”와 동의어가 아니다. 권위는 합리적 사고를 통해 집합적인 결정에 도달하는 것이며 권위체는 그것을 인정할 수 있는 도덕적 정당성에 기반하여 행사되어야 하는 개념이다. 로즈나우는 자발적인 준수를 유도하지 못하는 형식적인 권위체보다는 그것을 얻을 수 있는 비형식적인 권위체가 보다 안정적이고 효과적일 수 있다고 주장한다. 따라서 그는 국내 질서적 측면을 보더라도 정당성을 가지고 있는 글로벌 기구나 NGO, 하위국가 행위자 등을 포함해야 한다고 주장한다. 탈위계적이고 분화적 현상이 두드러지는 오늘날의 다중심적(multi-centric) 환경에서 적실성을 갖기 때문이다.⁷³⁾

글로벌 거버넌스의 등장을 주장하는 학자들은 정치, 경제 사회 모든 시스템 안에서 권위의 소재와 통제 메커니즘의 이동이 일어나고 상호 중첩되고 있다고 주장한다. 하위의 지방(local) 수준에서 지역(regional), 글로벌(global) 수준까지, 미시적인 것에서 거시적인 것까지, 비정형적인 요소로부터 정형화된 요소로까지 이러한 현상을 반영한다는 것이다. 로즈나우는 이를 다양한 ‘권위의 중첩 현상(Spheres of Authority)’으로 설명하기도 하였다.⁷⁴⁾ 이러한 맥락에서 나이트(Andy Knight)는 글로벌 거버넌스를 ‘사회정치적인 것들로부터 군사안보 문제에 이르는 개별국가들의 영역을 초월한 딜레마들을 해결하기 위해 다층적 수준에서 합의들을 조율하려는 노력’으로 정의하기도 하였다. 즉, 국가 외의 다층적 수준에서 다양한 행위자들의 견해를 수용·조절할 수 있는 메커니즘인 것이다.⁷⁵⁾

71) Elke Krahmann, "Conceptualizing Security Governance," *Cooperation and Conflict*, Vol. 38, No. 1, p. 6.

72) James N. Rosenau, "Governance in the Twenty-first Century," *Global Governance*, Vol. 1, (1995), pp. 13-43.

73) James N. Rosenau, *Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization*, (Princeton: Princeton University Press, 2003), p. 274.

74) Rosenau, 2003, p. 280.

75) 유현석, 2006, p. 107.

2) 권위의 작동 기제로서의 ‘거버넌탈리티(governmentality)’

살펴본 바와 같이 ‘거버넌스(governance)’는 경험적인 대내외의 문제들을 어떻게 관리하고 해결할 것인가에 초점을 둔 문제해결의 개념이다. 그러나 국가나 정부 수준이 아닌 거버넌스 메커니즘 이면에도 시민 사회나 사회조직, 집단, 개인 등 다양한 참여자 간의 관계에서 권력이 생성되고 작동한다. 여기서 주목할 개념은 푸코(Michel Foucault)의 ‘거버넌탈리티(governmentality)’이다. 거버넌탈리티는 다층적이고 수평적인 관계 속에서도 어떻게 권위의 메커니즘이 작동하는지를 이해하는데 필요한 개념이라 할 수 있다.

푸코가 *Security, Territory, Population*에서 최초로 도입한 이른바 ‘통치성’으로 번역되는 거버넌탈리티 개념은 국가의 배후에서 작동하는 포괄적인 권력 메커니즘을 의미한다.⁷⁶⁾ 거버넌탈리티는 명시적이고 위계적인 ‘조직(body)’으로서의 정부를 뜻하는 ‘government’와 대비된다. 따라서, 통치의 ‘기술’을 강조한 개념이자 동시에 합리화되는 방향으로 변화하는 거버먼트의 또다른 논리를 반영한 개념이기도 하다. ‘govern’과 ‘mentality’의 결합에서 보듯이 통치가 지니는 인식론, 방법론적 중요성을 강조한다고 볼 수 있다. 즉, 푸코는 통치가 권력관계의 불균형에 따라 필연적으로 발생하는 것이 아니라 통치 대상과 방법에 대한 특정한 사유를 전제하는 것으로서, 거버넌탈리티는 타자를 어떻게 인식하고 통치의 실현을 어떻게 계획하느냐에 따라 다양한 특징을 지니게 된다고 보았다.⁷⁷⁾

이러한 맥락에서 푸코는 각각의 거버넌스마다 특정한 목적을 달성하기 위해 합리적인 기획과 기술, 장치들을 발명, 작동시키는 그만의 합리성이 존재함을 전제한다.⁷⁸⁾ 푸코는 통치라는 행위가 권력자의 단순히 개인적인 경험이나 기술에 대한 문제가 아니라 총체적인 지식 권력에 관한 것이며, 이러한 힘들이 다양한 통치 장치에 의해 실행된다고 보았다. 따라서 통치의 문제는 곧 통치의 주체가 되는 권력이나 기관, 이들이 활

76) Michel Foucault, *Security, Territory, Population* (New York: Picador, 2007), p. 119.

77) Michel Foucault, *Michel Foucault: Security, Territory, Population*, (New York: Palgrave, 2007),

78) 이문수, “통치(Government), 통치성(Governmentality), 거버넌스 그리고 개인의 자유,” 『한국거버넌스학회보』, 제16권 제3호, (2009년 12월), p. 77.

용하는 지식이나 기술형태에 대한 연구이며, 누가 통치대상이 되는지, 그리고 이들이 어떻게 정의되고 그 통치의 결과와 효과는 무엇인지에 관한 사안이기도 하다.

푸코는 권력을 탈취하거나 양도할 수 있는 실체가 아닌 상호적인 관계 속에서 형성되는 것으로 간주하였다. 또한, 거시적이면서도 동시에 미시적으로 작용할 수 있다고 보았다.⁷⁹⁾ 푸코가 보는 권력 관계는 ‘자율성은 가진 상대에 대해 전략적으로 행동하는 것(strategic games between game liberties)’이다. 따라서 권력은 ‘타자의 행위에 대한 행위 유형이자 가능성의 관리’인 것이다.⁸⁰⁾ 국가의 통치성은 통치의 대상을 공동으로 규정하고 정의하며 새로운 전략을 수립하고, 그로부터 새로운 제도와 권력의 장치를 만들어 나간다. 따라서 불확실한 위험이라는 개념도 지배의 수단으로 어떤 규범에 스스로 맞출 수 있도록 사람들을 통제하는 역할을 한다고 보았다. 이러한 시각에서 보았을 때 위험은 객관적으로 존재하는 것이라기보다는 사건의 발생 가능성을 염두에 두고, 필요성을 반영하며, 주관적으로 생성되고 이용될 수 있는 대상이 된다.⁸¹⁾

거버넌텔리티는 거버넌스를 통해 만들어진 체계, 구조, 제도에 관심 갖는 것이 아니라 이런 것들이 가능하게 되는 ‘사유(thoughts)’나 ‘인식근거(epistem)’, ‘의지(will)’, 행위 등에 관심을 둔다. 즉, 통치를 특정한 방향으로 사유한다는 점에 중요한 것이며 그것이 현실에 나타나는 구체적 형태나 구조는 부차적이라는 시각인 것이다. 거버넌텔리티와 거버넌스는 국가나 정부 수준에서가 아닌 시민사회나 사회조직, 집단, 개인들 사이에서 나타나는 권력의 생성과 작동의 근원적인 기제를 포착하려 한다는 점에서 상당부분 겹치는 사회 현상에 대한 접근 방법으로 볼 수 있다.⁸²⁾

이러한 관점에 따르면, 근대 질서의 지배적 행위자였던 국가는 안정적이고 고정화된 행위자라기보다는 다양한 지배기술을 표출하고 자신의 목적을 관철하기 위한 전략에 따른 결과물이다.⁸³⁾ 푸코는 근대 자본

79) 강미라, “빅데이터 시대의 통치성,” 『현대유럽철학연구』, 제46집, (2016), p. 250.

80) 이문수, “통치(Government), 통치성(Governmentality), 거버넌스 그리고 개인의 자유,” 『한국거버넌스학회보』, 제16권 제3호, (2009년 12월), p. 75.

81) Michel Foucault, “Governmentality.” in Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller(eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, (Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1991), pp. 87-104.

82) 이문수, “통치(Government), 통치성(Governmentality), 거버넌스 그리고 개인의 자유,” 『한국거버넌스학회보』, 제16권 제3호, (2009년 12월), p. 78.

83) 이문수, 2009, p. 76.

주의 정치경제의 등장과 함께 경제와 국가가 점차적으로 일관되게 조직되었다는 점을 지적한다. 따라서 우리가 보다 관심 가져야 할 것은 국가 안에 존재하면서 권력 행사를 뒷받침하는 제도, 법률, 조직, 구조 등이 아니라 현실에서 어떤 행위에 대한 행위로 나타나는 통치의 구체적인 존재 양태, 논리, 기술, 그리고 목적인 것이다.

거버넌텔리티의 방식에는 정해진 유형이 있는 것이 아니라 통치 대상을 어떻게 인식하고 실현 방법을 어떻게 계획하느냐에 따라 서로 다른 특징을 지니게 된다. 그 결과 초국가적 거버넌스의 작동 메커니즘을 살펴본다는 것은 국가나 정부의 우월적 지위가 부재한 상황에서 구성원들의 행위를 일정한 방향으로 유도하는 기제에 주목하는 것이다. 또한, 특정 목적의 달성을 위한 그만의 합리적 기획, 프로그램, 기술, 그리고 여러 장치들을 발명하거나 작동시키거나 변형시키는 과정을 본다는 의미이기도 하다. 이러한 점들은 글로벌 거버넌스를 보편적 개념으로서만이 아니라 지역적 특수성과 사회적 맥락을 반영한 틀로서 검토해야 하는 중요 이유가 되기도 한다.

3. 신홍안보 이슈의 부상과 대응 거버넌스

1) 미시적 위험에서 신홍안보 이슈로의 전환

1990년대 탈냉전기에 접어들면서 부잔(Barry Buzan)을 선두로 코펜하겐 학파(Copenhagen)는 일상에서의 실재적 위협에 대응하는 안보 개념으로의 확대가 필요하다고 주장한 바 있다. 새로운 위협이 냉전기와는 그 속성을 달리하기 때문에 과거의 국가중심적으로 군사안보에 매몰되어 다뤄지던 안보 개념으로는 이를 설명하기 어렵다는 인식이었다.⁸⁴⁾ 그러나 여기에는 한 가지 중요한 문제가 수반된다. 그렇다면 과연 어떠한 위협을 안보적 사안으로 볼 것인가이다. 이는 앞서 살펴본 위협의 사회적 구성과 같이 치열한 안보 담론의 경쟁을 유발한다. 여기서 가장 중요한 요소는 ‘안보화(securitization)’ 개념인데, 안보화는 앞서 서로 경쟁하는 사회적

84) 민병원, “21세기의 복합안보: 개념과 이론에 대한 성찰”, 김상배, 하영선 편, 『복합세계정치론: 전략과 원리, 그리고 새로운 질서』, (서울: 한울아카데미, 2012), p. 123.

의제 중에서 어떤 이슈를 ‘위협’의 근원으로 삼을 것인지, 이러한 위협에 대처하기 위해 사회적 자원을 어떻게 배분해야 하는지에 대한 결정과정에 주목한다.⁸⁵⁾

신홍안보의 개념은 기존의 ‘비전통안보(nontraditional security)’와 같은 소극적인 개념화의 경향을 넘어서 좀 더 적극적으로 안보문제를 바라보려는 문제의식에서 출발하였다. 단순한 위협이슈와 달리 개인 및 소지역 단위의 미시적 안전 문제에서 국가, 초국가적 안보적 사안으로 변모할 가능성을 내포한 신홍안보 이슈는 높은 불확실성을 내포하고 있으며 대응 과정에서 국가 차원에서의 안보화 의제를 넘어 지역, 나아가 글로벌 수준의 의제화 과정이 수반되게 된다.⁸⁶⁾ 또한, 다양한 국가 및 비국가 행위자, 비인간 행위자까지 관여하기 때문에 이러한 특징들은 신홍안보에 대한 보편적이거나 고정된 해법을 마련하는 것을 더욱 어렵게 만들고 있다. 불명확한 위협이 알려지지 않은 위협이다 보니 당연히 그 위협의 정체를 놓고 다양한 담론과 논쟁이 벌어지는 경우가 발생한다. 파급력의 범위가 초국가적 차원으로 확대될 수 있기 때문에 그 발생원인과 확산경로 및 영향력을 예측하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 뿐만 아니라 또한, 최근의 양상은 신홍안보 위협을 방치할 경우, 그것이 오히려 전통안보 분야의 위기를 촉발할 정도로 급격하게 안보 패러다임이 변환되고 있다. 즉, 신홍안보의 특성상 창발하는 위협이 임계점에 도달하기 전에 그 연계의 고리를 끊지 않으면 어느 순간에 갑자기 거시적 차원에서 국가안보문제로 비화될 가능성마저도 커지고 있다.⁸⁷⁾

결국 신홍안보가 전통안보와 갖는 가장 큰 차이점은 역동적으로 변한다는 것, 그리고 변화의 메커니즘을 초기부터 예측하기 어렵다는 것,

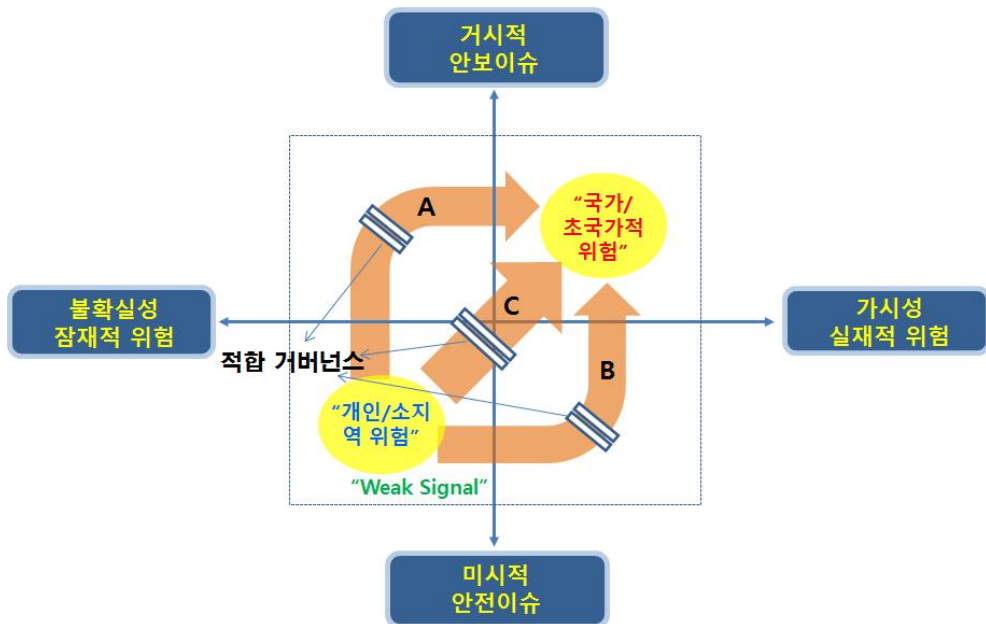
85) 코펜하겐학파는 안보가 ‘화행(speech-act)’적 속성을 지니고 있다는 점을 강조했다. 안보를 하나의 화행으로 인식한다는 것은, 어떤 사회적 이슈이건 그것을 ‘위협’으로 간주함으로써 곧 ‘안보’ 이슈로 격상시킨다는 것을 의미한다. 즉, 안보는 외부로부터의 위협에 대한 객관적 행위에 국한되는 것이 아니라 위협을 인식하고 그 위기적 속성을 이슈화하는 사회적 행위를 일컫는다는 것이다. 이처럼 코펜하겐학파는 안보행위가 그 자체로서 ‘자기 준거적(self-referential)’ 속성을 지닌다는 구성주의적 해석을 택하고 있다. Barry Buzan, Ole Waever and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, (Boulder: Lynne Rienner, 1998), p.26.

86) 김상배, “신홍안보의 미래전략: 개념적·이론적 이해,” 김상배 편, 『신홍안보의 미래전략: 비전통 안보론을 넘어서』, (서울: 사회평론, 2016(a)), p. 30.

87) 김상배, 신범식 편, 『한반도 신홍안보와 세계정치』, (서울: 사회평론아카데미, 2017), p. 6.

영향력이 국경을 초월하며 일국차원에서의 정의와 대응이 점점 어려워진다는 것이다. 여기서 초래된 가변성, 불확실성, 초국가성은 탈근대 시대의 신홍안보 이슈를 규정하는 핵심적 특징이라 할 수 있다. 김상배(2016)는 복잡계 이론의 논의를 원용, 신홍안보의 위험이 3단계로 형성되는 ‘임계성(criticality)의 사다리’를 따라 창발한다고 보았다. 위험은 양적 점증에 따라 거시적 차원의 안보 문제로 비화될 수 있으며, 새로운 이슈와 만나 연계되면서 질적 변환을 통해 안보 문제로 전환될 수도 있다. 또한 위험 점증과 이슈 연계가 동시에 나타나는 양·질적 변환 역시 거시적 안보화로 귀결된다.⁸⁸⁾ 잠재적·미시적 차원의 위험 이슈가 국가, 거시적, 실재적 차원의 국가·초국가적 위험으로 전환될 수 있다. 즉, 신홍안보 이슈는 불확실한 단계에서 출발하여 동태적 과정을 통해 안보문제로 전환되는 것이다. <그림 2-1>은 단순한 위험이슈가 중대한 안보이슈로 전환될수 있는 세 가지 경로의 메커니즘을 보여준다. 관건은 다양한 위험수준에 직면한 사회가 각기 다른 국면에서 이를 효과적으로 차단할 수 있는 유연한 대응역량을 어떻게 확보하는가이다.

<그림 2-1> 신홍안보 이슈의 전환 메커니즘



출처: 김상배(2015), p. 17을 응용하여 재구성

88) 각 단계에서 발견되는 임계점은 순차적으로 형성되는 것이 아니라 상호 중첩될 뿐만 아니라 경우에 따라서는 동시에 발생하기도 한다. 김상배, 2016, pp. 32-33.

2) 적합 거버넌스로의 전환을 위한 네트워크 전략

잠재적인 신흥안보 위협이슈를 불확실한 단계에서 국가가 일률적으로 파악하여 예방하거나 확산 후 모든 과정을 주도하고 통제하기란 불가능하다. 이는 비효율적일 뿐만 아니라 해당 이슈와 이해관계를 가진 공동체의 동의를 받기 어렵기 때문이다. 결국, 다양한 행위자들과 공조하여 이에 대응하되, 참여하는 행위자들은 자신의 역량에 맞는 단계에서 주도적인 역할을 하는 것이 바람직하다. 따라서 국가는 관리방식을 유연하게 변화시킬 수 있는 거버넌스 메커니즘이 작동될 수 있도록 관리·조정·위임을 적절히 활용해야 한다. 이는 근대의 경직된 전통국가의 시스템 모델로 운영하기가 어려운 사안이다.⁸⁹⁾

이른바 ‘메타 거버넌스’라 볼 수 있는 이러한 메커니즘은 국가안보로의 증폭 가능성이 뚜렷하지 않은 불확실한 초기 단계에서 수행될 수도 있고 위협이 가시화되면서 영향력의 파급범위가 확장되는 전환국면에서 수행될 수도 있으며(민간, 지자체, NGO 등), 실제적인 국가안보로서 받아들여지는 중대 국면에서 나타날 수도 있다. 이 때는 중앙정부, 국제기구, 국제레짐, 지역 공동체 등의 수준에서 공조와 협력이 요구된다. 지역 거버넌스가 보다 효과적일 때는 아무래도 위협이슈 대응에 있어 당사국들 간의 지식, 경험, 가치, 문화적 동질성의 공유가 필요한 사안일 경우이다. 반대로 글로벌 거버넌스는 해당 위협이슈가 지역수준에서의 공고한 협력으로만 해결하기 어려워지는 상황, 즉 역내 자원만으로는 한계가 있거나 글로벌 행위자들과도 직간접적인 연계를 가지고 있어서 이해 당사자의 폭을 넓히고 외부의 지식과 경험의 개입이 필요한 사안일 때이다. 그리고 각기 다른 국면에서 행위자들이 활용할 수 있는 자원도 거버넌스의 구조에 따라 변화될 수 있다.⁹⁰⁾

전통적 국가와 정부의 힘이 상대적으로 약화되고, 국가와 지역, 글로벌 수준의 경계가 모호해지고 있지만 국가는 여전히 중요한 역할을 부여받고 있다. 제습(Bob Jessop)은 거버넌스 체제 하에서 국가의 역할이

89) 김상배 편, 2016(a), p. 31.

90) Scott Frickel, Kelly Moore (eds.), *The New Political Sociology of Science: Institutions, Networks, and Power*, (Wisconsin: University of Wisconsin Press, 2006), pp. 25-26.

약화되기 보다는 ‘지도(guidance)’의 역할로 바뀌고 있다고 주장한 바 있다. 이는 기존의 정부 역할이 보다 광범위해지고 포괄적으로 변하는 메타 거버넌스의 형태로 변화한다는 것을 의미하는 것이다. 즉, 메타 거버넌스 하에서 국가는 여전히 다양한 행위자들이 공유할 수 있는 규칙을 제공하여 이들 관계를 제도화하는 핵심적 역할을 수행하게 된다.⁹¹⁾ 문제는 상대적으로 단순한 정부 간 네트워크를 파악하는 것은 쉬우나, 비정부 주체들의 네트워크가 어떻게 형성되고, 실제 국제정치에서 힘을 발휘하는지, 그리고 정부 간, 비정부 간, 그리고 정부와 비정부 네트워크가 어떻게 맺어지는지를 알기 위해서는 새로운 차원의 접근이 필요하다는 점이다.⁹²⁾

바로 이 부분에서 네트워크 이론은 유용한 시사점을 제공한다. 기존의 국제정치이론은 국가를 단단한 당구공에 비유하여 내부를 분석할 수 없는 하나의 행위자로 보는 반면, 세계정치구조를 네트워크적 관점에서 바라보면, 열려있는 국가라는 단위의 내부에도 여러 노드들이 모여 질서를 이루기도 한다. 즉, 국가들이 그 자체로 네트워크가 되기도 하고 노드가 되기도 하면서 다른 행위자들과 복합적인 네트워크를 만드는 것이 가능해진다.⁹³⁾ 중요한 점은 네트워크 자체가 노드들의 실제적 내용을 구성하거나 성격을 바꿀 수 있다는 것이다. 다시말해 노드 자체의 본질이 관계성에 의해 변화될 수 있는데, 이는 네트워크가 중요한 연결망의 길목을 차지함으로써 더 많은 권력을 갖게 되는 자기조직화를 겪으며 계속적으로 발전할 수 있다는 점을 보여준다. 네트워크이론의 관점에서 권력은 네트워크 내에 존재하는 노드 혹은 노드 그룹인 ‘행위자’가 발휘하는 권력이다. 또 네트워크 내에서 노드 혹은 노드 그룹이 상호작용하는 ‘과정’에서 나타나는 권력 뿐만 아니라 노드를 제약하는 구조로서 그 권력이 발휘될 수 있다. 또 외연과 내포의 개념의 경계가 결정되지 않은 네트워크의 특성상 네트워크 행위자와 구조를 모두 포괄하는 체제 차원의 권력 개념을 설명할 수 있다.⁹⁴⁾

이 같은 네트워크 이론의 관점을 위협의 관리방식에 적용해 본다면, 국가들과 비국가 행위자들 간의 네트워크는 다양한 규모의 연결망을

91) Bob Jessop, *The Future of the Capitalist State*, (Cambridge: Polity, 2003), pp. 36-42.

92) 김상배, “네트워크 권력의 세계정치: 전통적인 국제정치 권력이론을 넘어서”, 『한국정치학회보』, 제42권, 4호, (2008), pp. 389-391.

93) 김상배, 2008, pp. 397-408.

94) 이창주, 『변방이 중심이 되는 동북아 신 네트워크』, (서울: 산지니, 2014), p. 22.

신축성 있게 운용하고 변화하는 상황에 따라 쉽게 적응하도록 하며 환경에 맞지 않을 경우 네트워크의 성격과 형태를 변화시키는 유연성을 갖게 된다. 즉, 네트워크 거버넌스는 전통적인 거버넌스에 비해 운용형태에 있어서 보다 적합하게 전환될 수 있는 가능성을 열어준다.⁹⁵⁾ 위협의 사안에 따라 협력적이거나 분산적 모습을 띠게 될 수도 있고, 보다 집중적이며 위계적인 모습을 가질 수도 있다. 이러한 논의는 자원기반 권력, 구조적 권력, 제도적 권력에서 상대적으로 열세에 처해있는 행위자들에게 실천적 함의를 준다. 네트워크 상에서 새로운 자원을 창출하여 행사함으로써, 새로운 활동과 전략의 가능성을 가질 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 네트워크 전략은 위협의 국면에 따라 적합한 거버넌스의 형태를 유연하게 전환할 수 있는 메타 거버넌스 역량의 중요한 요소라 할 수 있을 것이다.⁹⁶⁾

3. 신흥안보 거버넌스와 지역적 변수

1) 신흥안보 위협이슈와 지역 거버넌스의 문제

냉전이 종식되면서 지역레짐이 보다 빈번하게 형성되고 역내 통합의 논의 역시 구체화되는 전반적인 현상들이 관측되고 있다. 동시에 이들이 속한 지역과 거버넌스 방식이 새롭게 조명받게 되었다. 그럼에도 불구하고, 지금까지 지역 거버넌스에 대한 연구는 통합이 상당부분 진전된 유럽연합(EU)을 제외하고는 자신만의 고유한 이슈 영역을 확보하지 못했던 것이 사실이다. 특히, 신흥안보 위협이슈와 관련하여 지역 거버넌스에 대한 연구는 글로벌 거버넌스나 국가 거버넌스에 비해 여전히 그 분석 층위와 주제를 명확히 그리기 위한 시도가 미진했었다.⁹⁷⁾

앞서 살펴본 위협이슈의 부상이 사회적 구성과 소통 메커니즘을 통해 구체화된다는 점을 고려할 때, 거버넌스 차원에서 살펴본 안보 개념의 확대에 대한 고찰은 연구사례의 사회환경적 특수성을 고려하여 시도되어

95) 전재성, 『동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로』, (서울: EAI, 2012), pp. 167-168.

96) 전재성, 2012, p. 168.

97) Elke Krahmann, "National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon? or Many?", *Global Governance*, Vol. 9, No. 3, pp. 323-346.

야 한다. 서구사회를 중심으로 시작된 탈근대 논의는 여전히 보편화된 현상으로 보기에는 적합하지 않는 측면이 존재하기 때문이다. 지역마다 다른 정치·경제적 경쟁구도가 형성되고 있으며, 근대와 탈근대의 질서가 혼종되어 나타나기도 한다. 따라서 전통적인 안보 개념과 분리해서 접근하기 보다는 그것이 여전히 연구 대상에 미치는 실질적인 영향과, 그간 간과했던 요소들을 고려한 복합적인 시각이 필요하다. 오늘날 비서구사회에서 여전히 두드러지게 나타나는 국제관계의 근대적 특징을 놓치지 않으면서도 분명히 그 안에서 감지되는 변화의 양상을 균형있게 바라보아야 하기 때문이다.

신흥안보 이슈는 객관적으로 ‘실재하는 위협’으로 볼 수 있지만 불확실한 특징 때문에 동시에 특정 지역의 안보 행위자에 의해서 ‘구성되는 위협’이기도 하다. 코펜하겐 학파를 중심으로한 학자들은 이러한 과정을 ‘안보화(securitization)’ 개념으로서 설명한 바 있다.⁹⁸⁾ 신흥안보 위협 이슈가 안고 있는 불확실성은 결국 미래의 위협과도 관련된 사안이기 때문에 적절한 안보화 과정을 필요로 한다. 또한, 구성되는 위협으로서 동일한 신흥안보 이슈라 하더라도 지역에 따라 대처 방식을 결정하는 거버넌스의 수준과 양식이 다르게 나타날 수 있다.⁹⁹⁾ 코펜하겐 학파의 등장은 또한 안보 주제의 범위 뿐만 아니라 안보 대상의 다양화에 대한 논의가 필요함을 각인시켰는데, 주목할 점은 개인, 국가, 글로벌 차원에 국한되었던 안보 분석 수준에서 상대적으로 소홀했던 ‘지역’을 관심가져야 할 단위체로 살펴본 것이다. 특히, 부잔은 국가들 사이의 지역적 안보협력에 대해 큰 관심을 기울이며 지리적으로 인접한 국가들 사이에는 역사적 친밀감과 적대감으로 인하여 안보관계에 특수한 패턴이 형성된다는 점에 주목하였다.¹⁰⁰⁾

지역질서의 구조는 역사적 맥락에 따라 근대적 세력균형의 지정학과 탈근대적 거버넌스의 탈지정학, 혹은 비지정학이 교차하여 나타날 수 있으며, 지역레짐의 확대라는 보편적 현상과 함께 서구와 차별적인 지역

98) Lene Hansen, Helen Nissenbaum, "Digital Disaster, Cyber Security, and the Copenhagen School", *International Studies Quarterly*, Vol. 53, No. 4, (2009), pp. 1155-1175.

99) 김상배, 신범식 편, 『한반도 신흥안보의 세계정치: 복합지정학의 시각』, (서울: 사회평론아카데미, 2017), p. 41.

100) Barry Buzan and Ole Waever, 2003, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), p. 22.

고유의 특징 역시 혼재되어 형성될 수 있다. 이는 안보화 담론 과정에서 독특한 지역적 특성이 변수가 될 수 있음을 시사한다. 특히, 동남아시아 지역은 근대와 탈근대가 교차하고 있는 공간이다. 개별 국가차원에서는 식민지의 굴레를 벗어나 근대국가로의 발전 궤도에 진입한지 반세기 남짓 밖에 되지 않았지만, 지역 차원에서는 동남아의 독특한 지역 정체성을 공유하는 상당히 진일보한 아세안 지역협력체를 구축하였으며 이를 강고히 만들어나가고 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 1990년대 중반부터 본격화된 아세안의 확대 과정은 냉전 종식이라는 국제체제의 거시적 변화로만 상징적 위상과 기능을 설명하기에는 충분치 않은 측면이 있다. 무엇보다도 아세안이라는 지역협력체의 확대 이면에 동남아시아라는 지역이 이들을 포괄하는 영토적 장소의 개념을 넘어 정체성을 공유하기 시작하는 지역 단위로 부상하기 시작했기 때문이다.

무엇보다도 동남아시아 정체성을 만들어내는 메커니즘에서 중요한 것은 유럽연합이나 다른 지역에서 발견되는 성문화된 규범과 역할이 아니라 관행과 습관이라 볼 수 있다. 행위의 습관적 형태가 이들 국가들의 정체성에 대한 자연스러운 '사회적 인지'와 가장 부합한다. 다시말해, 굳이 생각하지 않고, 의도하지 않더라도 자동적인 일상의 구성원간의 친교와 상호작용 속에서 관습과 관행이 재생산되며 결국은 이들이 규범으로 발전해왔다. 이러한 동남아시아의 지역적 특수성은 신흥안보 위협이슈에 대한 지역적 거버넌스 수립 시 매우 중요한 변수가 될 수 있다.¹⁰¹⁾

2) 동남아시아 신흥안보의 지정학적 변수

최근 지역협력체의 형성과 발전 과정을 분석함에 있어서 서구적 시각으로 대변되는 오리엔탈리즘에서 벗어나 내부적 요인, 즉, 원주민 및 역내 구성원 스스로의 정체성을 인정하는 시각으로 전환해야할 필요성이 제기되고 있다.¹⁰²⁾ 이는 아세안 공동체에도 마찬가지로이다. 세계 경제에

101) Acharya는 “규범과 역할만 찾으려는 노력은 매일의 관행을 발견하지 못하게 하지만, 매일의 관행을 찾는 노력은 규범을 발견하게 한다.”며 동남아시아 역내의 일상의 교류의 지속과정에 큰 의미를 부여하였다. 이를 통해 Archarya는 결과주의, 타당성 외에 일상의 논리에 기반한 logic of intelligibility, logic of thinkability, logic of imaginability의 세 가지 논리를 제시하기도 하였다.

102) Amitav Acharya, *The Making of Southeast Asia*, (Singapore: Cornell Univ. Press, 2012), pp. 3-4.

대한 개방성, 국내 사회 및 정치 조직, 외부 국가와의 관계 측면에서 차이가 있지만, 동남아시아 국가들은 다른 어느 시기보다도 역내의 긴밀한 교류를 보이며 결속력을 증진시키고 있다. 특히, 1990년대 중반부터 본격화된 아세안의 확대과정은 냉전 종식이라는 국제체제 전환의 거시적 변화나 기능주의 이론으로만 설명하기에는 충분치 않다. 이는 아세안 지역 협력체의 확대 이면에 동남아시아라는 지역이 이들을 포괄하는 영토적 장소의 개념을 넘어 정체성을 공유하는 지역 단위로 스스로를 인식하기 시작했기 때문이다. 이러한 지역적 변수를 고려할 때, 아세안 역내의 지정학적 특수성에 대한 고려는 신흥안보 위협이슈의 지역적 대응 방식을 고찰하는데 있어서 유용한 시각을 제공한다.

특히 군사안보 이외의 다양한 안보적 요인들이 결합되어 나타나는 지정학적 동학으로서 '복합지정학(complex geopolitics)'적 시각은 신흥안보 이슈가 국가안보에 영향을 미치는 추동요인으로 작용하는 과정을 고찰하는데 기여할 수 있다.¹⁰³⁾ 특정 지역에서는 '탈지정학적' 성격을 띤 신흥안보이슈라도 또 다른 지역에서는 지정학적 역학에 따라 발발하거나 확산될 수도 있기 때문이다. 이를 동남아시아 지역에 대입해보면, 그 특징이 보다 선명하게 드러난다. 동남아시아 10개 회원국의 연합체로서 아세안은 독립적인 근대국가로서 대등한 주권국 간의 관계 형성 역사가 짧으며 정치·경제적 통합 수준이 아직 미진하다. 또한, 사회적 담론과 여론 형성에 중심적인 역할을 할 수 있는 시민사회나 비정부조직의 역량 또한 매우 약하다. 이러한 지역적 특성상, 새로운 도전 이슈에 대응하는 거버넌스 구조가 반드시 전통적 안보의 방식과 완전히 차이를 보이지는 않을 것이다.

즉, 국가행위자는 탈근대적 관점에서 보았을 때보다 더 광범위한 역할을 수행하게 될 것이며, 때로는 신흥안보적 위협이슈라 하더라도 정치군사안보적 접근을 포함하여 복합적인 관점에서 문제를 풀어나가는 방식을 선택할 수도 있다. 실제 탈냉전 이후 동남아시아 지역 내 주된 이슈에는 국경분쟁, 이념분쟁 그리고 게릴라전을 비롯한 분리독립운동 등과 같이 여전히 전통적 안보와 관련된 사안들이 자리하고 있었다. 그 결과, 안보개념이 확대되고 새로운 신흥안보 이슈가 전개되고 있지만, 국가의 역할의 감소는 크게 드러나지 않는다. 인도차이나의 아세안 가입 이후 이

103) 신범식, "환경의 복합지정학과 한반도," 김상배, 신범식 편, 『한반도 신흥안보의 세계정치: 복합지정학의 시각』, (서울: 사회평론아카데미, 2017), pp. 314-315.

념적 대립 역시 완화되기는 했으나 그보다 더 오랜 역사적 경쟁관계 및 냉전 기간에 형성된 구도의 지속성도 여전히 존재한다. 즉, 새로운 신흥안보 위협이슈는 전통적 이슈와 복잡하게 혼재되어 진행 중인 것이다.¹⁰⁴⁾

따라서 합리주의와 제도주의에 기반한 보편적 지역이론의 접근은 동남아시아가 새로운 안보 문제에 대응하는 거버넌스의 결정과정을 제대로 설명하지 못한다. 특히, 아세안 방식은 ‘아세안 규범(ASEAN norm)’으로 까지 불릴 정도로 역내 회원국간의 행동 양식의 토대를 형성하지만 내정불간섭과 주권의 동등을 최우선 가치로 두고 있으며, 분쟁의 평화적 해결을 지향하면서도 비공식주의(imformalism)을 골자로 하기 때문에 원칙의 준수를 강제하지는 못하고 있다. 이는 신기능주의 및 제도주의가 유럽연합의 형성 과정을 설명하면서 공식적인 법적 구속력을 갖는 협정과 제도적 장치를 통해서 회원국 간의 협력을 설명해왔던 것에 비해, 아세안은 법적으로 의무를 부과하지 않는 비공식적 접근에 기반해왔다는 점에서 큰 차이를 보이는 것이다.¹⁰⁵⁾ 그 결과 ‘안보’와 ‘개발’을 지역협력의 주요 의제로 삼고 있지만 아직 그 기본틀은 ‘국가중심적 지역주의(state-centric regionalism)’가 강고하게 자리잡고 있음을 알 수 있다. 따라서 분석의 초점은 신흥안보의 유형별 특징과 이에 적합한 거버넌스 형태 뿐만 아니라 그것이 발현되는 아세안의 구조적 환경 사이에서 양자가 상호작용하는 메커니즘을 포함시킬 필요가 있다.

4. 신흥안보 위협 유형과 적합 거버넌스의 분석틀

1) 신흥안보 위협이슈의 대안적 분석틀

에왈드(François Ewald)와 루만(Niklas Luhmann)은 현대 사회의 위험이 ‘서구적 합리화’로 요약되는 전통적인 사회적 위험성에 기반하지만, 오늘날 우리 삶에 중대한 영향을 미치는 인위적 위험과 자연재해를 수반하는 위험은 구분될 필요가 있다고 보았다. 인위적 위험은 손실이

104) Bunbongkarn Suchit, "The Security Challenges in the GMS." *The Greater Mekong Subregion and ASEAN: From Backwaters to Headwaters*. (Cambodian Institute for Cooperation and Peace, 2000); Kao Kim Hourn and Jeffrey A. Kaplan(eds.). Phnompenh: *Cambodian Institute for Cooperation and Peace*.

105) 변창구, “동남아시아 지역통합전략으로서의 아세안 방식: 유용성과 한계.” 『대한정치학회보』, 제12권 2호.

광범위하고 분산적이며 확산적이어서 전통적인 원인귀속 양식으로 포착될 수 없는 인과성과 시간성을 갖기 때문이다.¹⁰⁶⁾ 그러나 최근 인류가 경험하고 있는 위험들은 자연재해나 인적재해의 요소가 혼재되어 나타나는 경우가 많으며 심지어 촉발 원인조차도 명확히 구별하기 어려운 위험들이 증가하고 있다. 이러한 변화 속에서 국제위험거버넌스협회(IRGC: International Risk Governance Council)는 자연재해나 인적재해라는 전통적 분류방식 대신 위험의 파급형태와 예측 가능여부에 따라 단순형, 복합형, 불확실형, 모호형 등에 기인하는 네 가지로 분류할 것을 제시한 바 있다.¹⁰⁷⁾ IRGC의 분류는 점점 적실성을 잃고 있는 기존의 이분법적 분류방식에서 벗어나 두 요소들이 혼재된 현대 사회의 위험환경을 보다 현실적으로 반영하려는 시도였다. 그러나 이러한 접근이 가지고 있는 가장 큰 문제점은 암묵적으로 일국차원에서 대응을 기본적으로 전제하고 있다는 점이다. 위험의 파급력이 국경을 초월하여 나타날 경우 어떠한 수준에서 대응이 이루어져야 하는가에 대한 구체적인 시사점을 제공해주지 못하는 한계를 보인다고 볼 수 있다.¹⁰⁸⁾ 즉, 이들 위험들은 안보적 차원에서 초국가적 특성을 반영한 대안적인 분류 방식이 필요함을 시사한다. 그러나 가변성과 초국가성을 기본적인 특징으로 하는 현대의 신흥안보 이슈들의 다층적 유형을 세분화하는데는 한계를 보인다. 더욱이 각각의 재난이 유발하는 대응 거버넌스의 구조적 제약을 고려할 때 새로운 안보적 관점에서 재난 유형에 대한 새로운 재해석이 절실하다.

앞서 살펴본 위험의 사회적 구성방식과 소통과정, 지정학적 변수에 따른 안보화 가능성을 고려할 때, 단순히 발현요소에만 초점을 두는 시각들, 예를들어 자연재해인가 인적재해인가, 혹은 환경위험인가 기술위험인가 등으로 나누는 접근은 유용한 접근이라 볼 수 없다. 위험요소가 그 사회체계에 얼마나 빨리 수용될 수 있는 유형인가, 어느 수준까지 직간접적 영향 범주에 포함되는 유형인가, 그리고 이러한 유형의 분류는 지역내 안보화의 소통과정에 밀접한 영향을 주는 요소인가에 대한 문제가 보다 중요한 사안이 될 것이다. 즉, 동남아시아의 신흥안보 위험이슈를 분석하기 위해서는 일반적인 재난유형의 분류방식을 넘어선 대안적 분석

106) 노진철, 2010, p. 41.

107) Renn, 1992, p. 47.

108) 윤정현, “싱가포르의 대테러 네트워크 외교: 아세안 안보공동체 구축과정을 중심으로.” 김상배 편, 『제3세대 중견국 외교론』 (서울: 사회평론아카데미, 2015), p. 222.

틀이 필요하다.

김상배(2016)는 기술시스템과 거버넌스 구조의 상관관계를 고려한 키첼트(Herbert Kitschelt)의 이론과 초국가적 재난유형에 대한 윤정현(2015)의 분석틀을 발전시켜 신홍안보 위협들의 특징에 친화적인 거버넌스 형태를 그리는 이론적 분석틀을 제시한 바 있다.¹⁰⁹⁾ 모든 시스템은 그에 적합한 거버넌스 구조의 선택에 영향을 미치는 두 가지 속성, ‘구성요소의 결합도’와 ‘상호작용의 복잡도’를 내재적으로 지니고 있다. 시스템의 결합도란 각기 다른 구성요소 간의 시공간적 연결의 필요 정도를 말한다. 인과적 상호작용의 복잡도는 시스템의 원활한 작동을 위해 발생하는 구성요소 간의 피드백의 정도를 의미한다.¹¹⁰⁾ 이들은 각각 신홍안보 위협이 확산되는 시간과 그것이 미치는 영향력의 규모와도 밀접하게 연결된다는 점에서 시급성과 중대성이 각기 다른 수많은 신홍안보 위협이슈들을 어떻게 바라봐야할 것인가에 대한 유용한 시사점을 제공한다.

본 연구는 김상배의 이론적 논의를 원용하여 ‘발현속도’와 ‘파급범위’를 축으로한 신홍안보 위협이슈의 분석틀을 제시하고자 한다. 이는 가변성이 높은 초국가적 신홍안보 위협을 국제정치적 관점에서 분석 수준과 거버넌스 방식에 따라 유형화하여 살펴보고자 해 주기 때문이다. 나아가 위협에 직면한 시스템이 어떠한 행위자들의 주도하에 어떻게 개입의 수준을 조절하며 관리해야 하는지, 다시말해 어느 수준의 행위자들과 연계하여 어떻게 관계를 형성할지, 이를 통해 정립하게 될 거버넌스의 형태는 무엇이 적절한지에 대한 시사점 역시 제공할 수 있다.

앞서 이론적 배경을 통해 살펴본 신홍안보 위협 이슈들은 공통적으로 개인이나 소지역 단위의 안전 문제가 광역차원의 안보적 사안으로 변환된다는 측면에서 초국가성과 가변성을 공통적으로 내포하고 있다.

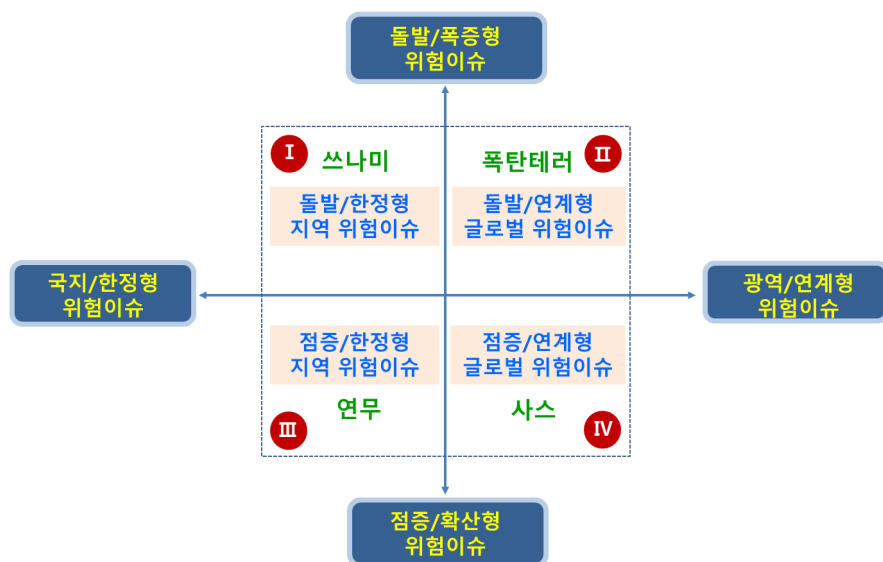
109) 키첼트는 모든 국가들이 각자 상이한 제도적 조건을 지니고 있으며, 이러한 차이가 어떤 공통된 글로벌 현상에 직면했을 때 국가마다 다르게 대응하게 되는 원인이 된다고 지적했다. 또한, 각국의 특정한 제도적 조건은 경로의존적 학습을 낳기 때문에 이를 바꾸는 것은 쉽지 않으며 이미 존재하는 이러한 제도적 조건에 적합한 새로운 기술체계를 수용할 수 있을 때만이 새로운 부문에서 성공적으로 혁신이 가능하다고 보았다. Herbert Kitschelt, "Industrial Governance Structure, Innovation Strategies and the Case of Japan: Sectoral or Cross-National Comparative Analysis," *International Organization*, Vol. 45, No. 4, (1991), pp. 468-469.

110) 김상배, 『신홍안보의 미래전략: 비전통 안보론을 넘어서』, (사회평론, 2016), p. 30; Junghyun Yoon "Indonesia's Crisis Response Strategies: The Indian Ocean Tsunami of 2004", *Global Journal of Humanities & Social Science*, Vol. 2, No. 1, (2015), p. 197.

따라서 거버넌스 관점에서 이들의 유형을 구분하기 위해서는 첫째, 직면한 위협이슈가 어느 범위에서 중대한 안보로 영향력을 갖는지를 살펴볼 필요가 있다. 이는 이슈가 발생한 당사국이나 인접한 지역의 행위자들을 일차적인 대상으로 하는 사안이 될지, 혹은 더 나아가 글로벌 차원의 행위자들을 포괄하는 이슈로 확산될 사안인지를 구분해준다. 즉, 과급범위에 따른 분류로서 x축을 설정한다. x축의 좌측에는 주로 공간제약형, 한정형 위협이슈가 위치하게 되며, 우측에는 공간초월형, 연계형 이슈가 위치하게 된다.

두 번째로는 직면한 위협이슈가 얼마나 빨리 공동체의 위협으로 인식될 수 있는 유형인가를 살펴보기 위해 발현속도를 축으로 구분할 필요가 있다. 이슈에 따라 발생과 동시에 가시적, 실재적 위협으로 소통될 수 있는 유형이 있는 반면, 발현 당시에는 비가시적이고 불확실성이 높을 뿐만 아니라 점증하기 때문에 인지하는데 시간이 걸리는 위협이 있다. 즉, 위협의 발현속도에 따른 분류로서 y축을 설정한다. y축의 상단에는 돌발형, 폭증형 위협이슈가 위치하게 되며, 하단에는 점증형, 확산형 위협이슈가 위치하게 된다. 두 축을 기준으로 각 사분면에 위치한 ‘글로벌 위험공유 이슈’, ‘역내 위험공유 이슈’, ‘역내 이해갈등 이슈’, ‘글로벌 이해갈등 이슈’의 4가지 유형이 도출되게 된다.

<그림 2-2> 과급 범위와 발현속도에 따라 분류한 신흥안보 이슈 유형



출처: Yoon(2015), p. 198, 김상배(2016), p. 92에서 응용.

본고는 <그림 2-2>와 같이 파급 범위와 발현 속도에 따라 신홍안보 위험이슈들이 갖는 속성들을 반영한 새로운 대안적 분석틀을 제시하고, 실제로 2000년대 동남아시아에서 발생했던 4가지 사례를 적용시켜 보기로 한다.

먼저, (Ⅰ)영역은 지역차원의 돌발/한정형 위험이슈로 대지진을 비롯한 초대형 자연재해와 같은 위험이슈 등이 포함될 수 있으며 본고의 사례로서는 2004년 인도양 쓰나미가 해당된다. 그 피해는 인도네시아, 태국, 미얀마, 말레이시아 등 동남아시아 주요 지역과 스리랑카에까지 달했던 대표적인 초국가적 재난이었다. 발생과 동시에 위협의 심각성이 가시적으로 나타남으로써 아세안은 물론, 전세계의 미디어가 피해지역의 재건과 즉각적인 지원에 나섰던 돌발형 위험이슈의 특징을 보인다. 그러나 직접적인 인명·재산 피해는 진앙지와 가까운 인도네시아와 인접국에 집중되었으며, 피해의 파급효과 주요 피해국의 관광, 수산업 분야에만 한정되었다. 즉, 쓰나미는 전형적인 지역차원의 돌발/한정형 신홍안보 위험이슈였다고 볼 수 있다.

(Ⅱ)영역은 글로벌 차원의 돌발/연계형 위험이슈로 볼 수 있다. (Ⅰ)영역과 마찬가지로 발현 즉시 중대한 위협이 가시화되는 이슈이지만, 그 파급범위가 특정 지역에 국한되지 않는 공간초월형 이슈이며, 사안과 밀접히 연계된 역외의 행위자들도 등장하는 글로벌 차원의 위험이슈이다. 동시에 누가 위협을 촉발, 증폭시켰는지, 의도가 있었다면 그것이 무엇이었는지에 대한 책임소재를 두고 국가 간 치열한 공방이 나타날 수 있다. 폭탄테러, 사이버테러 등이 대표적이며, 본고의 사례로는 2002년 발리 테러를 시작으로 이듬해에까지 연쇄적으로 발생했던 폭탄테러가 여기에 해당한다. 동남아시아의 폭탄테러는 9/11 이후 미국이 주도한 ‘테러와의 전쟁’에 대항하였던 글로벌 테러조직인 ‘알카에다(Al Qaeda)’, ‘제마 이슬라마비아(Jemmah Islamiyah)’ 등이 배후에 있었던 사건으로서 지역 내 안보이슈이자 글로벌 차원의 안보이슈로 연계되었던 위험이기도 했다. 짧은 기간동안 동시다발적인 테러가 아세안 안팎에서 발생하였고, 이는 대테러 지원이나 테러 방지책을 추진하는데 있어서 아세안 뿐만 아니라 서구를 비롯한 전세계의 관심을 불러 일으킨 바 있다. 이러한 측면에서 폭탄테러는 글로벌 차원의 돌발/연계형 신홍안보 위험이슈로 볼 수 있다.

(Ⅲ)영역은 지역 차원의 위험이슈이나 앞서 두 영역과 달리 해당 위험이 공동체에 인지되는데 상대적으로 시간이 소요되는 점증/확산형 위험이슈이며 대기오염과 기후변화, 난개발에 따른 환경안보적 사안이 주로 해당된다. 때문에 일차적으로 발생한 국가와 주변국에 보다 심각한 피해가 집중되며, 역외에서는 위험의 심각성과 시급성을 체감하는데 차이를 보이는 국지적/한정형 위험의 특징을 띤다. 따라서 안보 의제로 전환됨에 있어서도 글로벌 차원이 아닌 지역차원의 사안으로 대두될 가능성이 높다. 여기에 해당하는 유형은 본 연구의 사례로 인도네시아 연무(haze)가 해당된다. 또한, 피해가 점진적으로 확산되는 동안 책임소재를 두고 역내의 치열한 논쟁이 발생할 수 있는 특징을 보이기도 한다.

(Ⅳ)영역은 Ⅲ과 마찬가지로 점증/확산형 위험이슈이지만 그 범위가 글로벌 차원으로 확대될 수밖에 없는 유형이다. 초국가적 전염병이나 에이즈의 대규모 확산 등이 여기에 해당된다. 세계화와 교통수단의 발달로 국가간, 지역간의 이동이 활발해지면서 바이러스의 발생은 특정 국가나 지역에 국한되지 않게 되었다. 실제 본 연구의 적용 사례인 사스(SARS)는 이전까지 존재하지 않았던 변종 바이러스가 전 세계로 유행하며 공포를 낳았던 21세기 최초의 글로벌 보건안보 이슈였다. 중국 광둥에서 발생한지 한달 여만에 홍콩과 대만, 동남아시아는 물론, 캐나다와 독일에서도 감염자가 발생하였으며, 관광, 교통, 물류를 비롯하여 다양한 산업 부문으로의 피해가 확산되는 등 글로벌 차원의 점증/연계형 신홍안보 위험이슈의 특징을 보여주었기 때문이다.

2) 신홍안보 위험 유형별 적합 거버넌스 모델

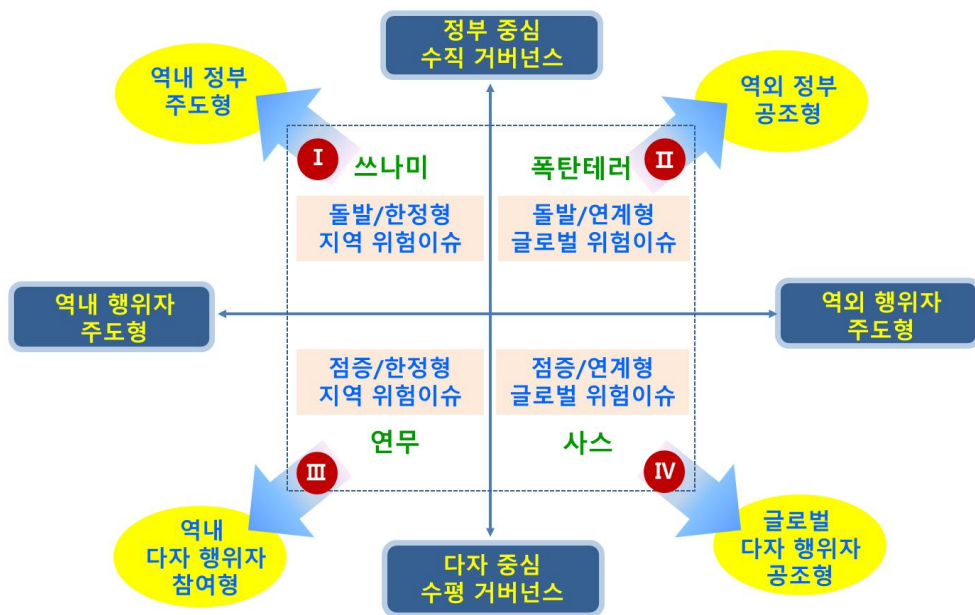
관건은 위와 같이 분류된 4가지 형태의 신홍안보 위험 이슈들에 대해 어떠한 형태의 적합한 거버넌스가 요구되는가를 찾는 일이다. 신홍안보 이슈의 네 가지 재난 유형들은 각각의 속성에 조응하는 적합한 대응 방식을 필요로 한다. 이들은 재난관리의 유일한 해법이라 할 수는 없지만 해당 재난의 특징을 고려할 때 효과적으로 대응할 수 있는 가능성을 높여주기 때문이다.¹¹¹⁾ 본고는 유형별 위험이슈들에 대응하기 위한

111) 김상배는 관리구조에 대한 신제도주의 분석틀을 통해 기술체계와 관리구조가 어떻게 상호작용하면서 궁극적으로 제도조정을 유발하는지, 이 과정에서 어떠한 변수들이 촉진요인 또는 제약요인으로 작동하면서 산업학습에 피드백의 고리를

관리 모델을 도출하기 위해 먼저 대응의 핵심 주체들을 놓고 구분하고자 한다. 첫 번째로 신홍안보 위협이슈의 특성을 고려하여 정부가 상위에서 다른 행위자들을 통제·주도하는 수직적 거버넌스 유형인가, 보다 덜 위계적인 관계를 통해 다자간의 협력을 모색하는 수평적 거버넌스의 유형인가를 판단하고자 한다.

또한, 파급범위의 관점에서 지역에 집중된 이슈에 대응하기 용이한 ‘역내 행위자 주도형 거버넌스’인가 지구적으로 확대된 ‘역외 행위자 주도형 거버넌스’인가의 측면을 볼 것을 제안한다. 물론, 각각의 관리 모델에는 공통적으로 정부의 역할이 상존한다. 근대와 탈근대의 안보환경의 요소가 중첩된 동남아시아의 지정학 특성상 국가행위자의 역할은 무시할 수 없기 때문이다. 다만 정부가 모든 것을 위계적으로 통제하는 방식을 취하느냐 적절한 위임과 협력에 적극적이냐, 그리고 이러한 공조를 어느 범위까지 확대하느냐는 구분할 필요가 있다.

<그림 2-3> 행위자와 대응 범위에 따른 신홍안보 유형별 관리 모델



(I)에 해당하는 ‘돌발/한정형 지역 위협이슈’는 일차적인 피해가 발생 국가 및 인접한 지역을 중심으로 즉각적으로 발현되기 때문에 현지

형성하는지를 설명하고 있다. 김상배, 『정보화 시대의 표준경쟁』, (서울: 한울아카데미, 2007). pp. 118-123.

및 지역 수준에서의 중대 안보이슈로 수용된다. 반면, 다른 지역의 문제로 확대·연계될 가능성이 낮으므로 위해요소의 원인규명이나 책임소재를 찾기보다는 신속한 재난의 복구에 자원을 투입하는 것이 관건이 된다. 따라서, 정부 중심의 대응으로 가되, 국제사회의 원조와 협력을 얻더라도 현지 정보에 익숙한 역내 정부나 지역 공동체가 사고 수습의 주도권을 갖는 ‘역내정부 주도형’ 관리모델이 작동하기 쉬울 것이다.

(Ⅱ)에 해당하는 ‘돌발/연계형 글로벌 위험이슈’는 앞서 I 유형과 마찬가지로 위함요소가 즉각적인 피해 결과로 나타나는 특징을 보인다. 다만, 다국적 세력이 개입된 폭탄테러나 사이버테러와 같이 그 범위가 지역을 초월한 글로벌 차원에까지 미치며, 일회성으로 끝나지 않고 2차, 3차의 연쇄적인 피해가 나타날 수 있는 문제이기 때문에 위해요인이 어디에서 유발되었는지, 원인에 대한 규명 역시 중요한 사안이 된다. 결국, 정부차원의 긴급한 대응이 요구되는 사안이지만, 동시에 근본적인 해결을 위해서는 역외 행위자와의 적극적인 협력 역시 필수불가결한 유형이라 할 수 있다. 따라서 정부가 주도하는 해결 방안을 모색하되, 역외 정부의 중심적 역할 또한 수용할 수 있는 역외정부 공조형 모델이 요구될 것이다.

(Ⅲ)에 해당하는 ‘점증/한정형 지역 위험이슈’의 경우, II 유형과 같이 인위재난으로서 환경파괴와 관련된 문제가 대표적이며 특정 국가와 지역에서의 핵심적인 쟁점으로 부상할 가능성이 높다. 다만, 그 피해가 즉각적으로 발현되기 보다는 일정 시간을 두고 점증하는 특성을 보인다. 따라서 해당 이슈가 얼마나 심각한 문제인가, 그 책임소재는 누가 얼마나 부담해야 하는가를 직접적인 피해 당사국과 주변국간의 치열한 논쟁이 발생할 수 있다. 따라서 담론의 주도권과 첨예한 역내의 대립관계를 조정하기 위해 정부 뿐만 다양한 층위의 시민단체, NGO, 기업, 전문가 집단들이 논쟁에 참여하기 쉬우며 정부가 오히려 이들의 적극적인 역할을 유도하기도 한다. 따라서 대응방식의 형태는 ‘역내 다자 행위자 참여형’ 모델로 귀결될 가능성이 높다.

(Ⅳ)에 해당하는 ‘점증/연계형 글로벌 위험이슈’들은 신종 전염병과 같이 그 파급효과가 점진적으로 확산되면서 결국에는 특정 지역에 국한되지 않고 글로벌 차원에서도 사안의 중대성을 인식하게 되는 위험 유형이다. 때문에 근본적인 위해요인의 해결을 위해서는 위험의 발원지에 대

한 추적과 백신 등의 개발 등 글로벌 차원의 정보 공유가 필요하다. 또한 점진적으로 확산되고 있는 위험이 얼마나 심각한 수준인지, 이에 따른 적절한 통제 수준은 어느 정도 강제되어야 하는지에 대해 국제적인 논의가 활발하게 일어날 수 있다. 특히, 이 과정에서 전담 국제기구 뿐만 아니라 전문가 집단, 민간 단체 등 다양한 행위자가 참여할 수 있는 공간이 마련되는 등, ‘글로벌 다자 참여형’ 모델이 나타날 가능성이 높다.

이러한 분석틀을 토대로 다음 장 부터는 21세기 이후 싱가포르가 직면했던 주요 신흥안보 위협이슈의 대응 사례를 적용하고자 한다. 나아가 유형 분류 분석틀의 이론적 적실성을 검토하고자 한다. 이 과정에서 아세안의 지역적 특수성이 안고 있었던 구조적 제약요소는 무엇이었는지, 이를 극복하고 적합 거버넌스 모델로의 전환을 시도해나갈 수 있었던 싱가포르의 전략은 무엇이었는지를 중점적으로 살펴볼 것이다. 특히, 각각의 이슈마다 나타난 아세안과 글로벌 행위자 간 협력의 매개자로서 두드러졌던 싱가포르의 역할을 네트워크 외교적 관점에서 설명해 보고자 한다.

Ⅲ 쓰나미와 돌발/한정형 위험이슈의 대응전략

1. 신흥안보 위험이슈로서 ‘쓰나미’의 특징

1) 2004년 인도양 쓰나미의 발생과 파급력

2004년 대지진과 함께 남아시아를 강타한 쓰나미(津波:지진해일)¹¹²⁾는 금세기 최악의 인적·물적 피해를 기록한 자연재해였다. 사건 발생 직후, 공식적으로 확인된 사망자 수만 해도 18만 명을 넘어섰고, 진앙지와 가까웠던 인도네시아, 태국 뿐만 아니라 스리랑카, 인도, 몰디브 등 서남아시아 및 아프리카 인접 국가들에게까지 광범위하게 피해가 미쳤기 때문이다. 당시 쓰나미가 유발한 지각변동의 충격은 1995년에 발생한 진도 6.9 규모로 측정된 고베 대지진의 약 1,600배에 달했으며, 남아시아에서 지금까지 발생한 자연재해 중 가장 큰 재난으로 기록되고 있다.¹¹³⁾

상대적인 피해가 극심했던 스리랑카의 경우, 전국 25개 구역(District) 중 동쪽 해안을 끼고 있는 13개 구역, 전 해안의 3분의 2에 해당하는 1,000km의 해안 주거지가 파괴되었으며 무려 50만 명이 넘는 이재민이 발생하였다. 이는 과거 20년간 스리랑카에서 내전으로 희생당한 사망자 숫자보다도 많은 규모였다.¹¹⁴⁾

수마트라 해저 지진은 서로 맞닿아 있던 인도·호주 지각판과 유라시아 지각판의 균형이 무너지며 발생했다. 인도·호주 지각판이 유라

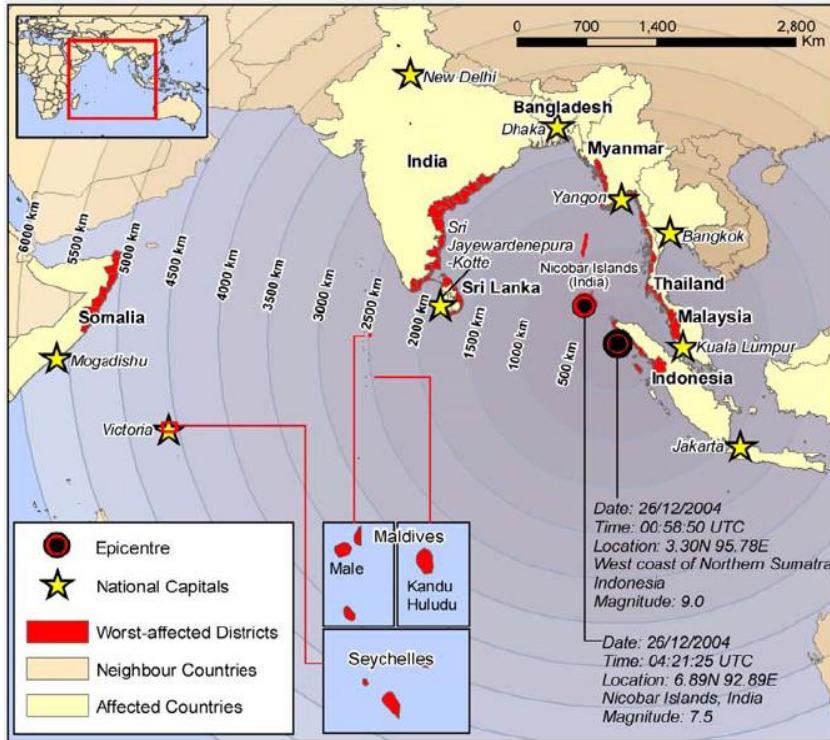
112) 1946년 하와이에서 수많은 희생자를 낳았던 지진 해일을 목격한 한 일본계 미국인이 이를 ‘쓰나미(津波: 항구의 파도)’라고 말한 것이 각국에 알려진 계기가 되었다고 전해진다. 1948년 미 정부는 하와이에 지진 해일 경보센터를 건설하면서 이 센터의 공식 명칭에 영자로 표기한 ‘Tsunami’를 붙였고, 쓰나미는 대규모 지진해일을 일컫는 국제적인 용어로 완전히 정착되었다. The National Tsunami Hazard Mitigation Program History 1995-2005, <https://web.archive.org/web/20110225143835/http://nthmp-history.pmel.noaa.gov/terms.html> (검색일: 2014. 6. 14).

113) 당시 쓰나미가 유발한 지각변동의 충격은 제2차 대전 당시 히로시마에 투하되었던 원자폭탄 266만개에 달하는 파괴력을 가진 것으로 추산되기도 하였다. Karl Inderfurth, David Fabrycky and Stephen Cohen. “The 2004 Indian Ocean Tsunami: Six Month Report” The Sigur Center Asia Papers. Washington D.C.: The Sigur Center for Asian Studies. (June, 2005). p. 5.

114) Jayasuriya, Sisira., Peter McCawley eds., *The Asian Tsunami: Aid and Reconstruction after a Disaster*. Northampton, Cheltenham, Edward Elgar (2010), p. 123.

시아판 밑으로 깔려 들어가면서 엄청난 세기의 지진이 일어난 것이다.

<그림 3-1> 쓰나미 진앙지를 둘러싼 주변 국가들의 피해 지역



출처: USGS, "Indian Ocean Earthquake Triggers Deadly Tsunami", <https://soundwaves.usgs.gov/2005/01/> (검색일: 2014. 6. 22).

당시의 수마트라 해저 인근에서 관측된 지진파는 지구를 5~8 바퀴 이상 회전할 정도로 강력한 것이었다. 이 때의 충격으로 인해 수마트라 섬이 무려 36m나 이동했다는 주장도 제기되었다.¹¹⁵⁾ 독일 쉴타흐 관측소는 강진 발생 후 유럽대륙 조차 약 1cm정도 융기하고 북쪽으로 2cm 가량 흔들렸다고 보고하였다. 그러나 피해는 지진이 아니라 지진이 몰고온 쓰나미에 의해 나타났다. 해저 지진으로 단층이 솟구치거나 함몰되면 해수면 역시 그 영향을 받아 수위가 급격하게 높아지거나 큰 파도로 변하기도 한다. 그리고 엄청난 양의 바닷물이 밀려오면서 갖는 에너지는 해안지역에 막대한 피해를 가하게 된다.¹¹⁶⁾ 결국 2004년의 쓰나미는 결국 해저 지진으로 시작되었지만 대부분의 사망자는 지진이 아닌 쓰

115) 정진익, "수마트라 쓰나미의 과학적 조명", 『과학과 기술』, 제38권, 제2호 (2005), p. 34.

116) 정진익(2005), p. 35.

나미에 의해서 발생하게 된 것이다.

쓰나미는 인도네시아에 가장 큰 피해를 입혔고 그외 주변 말레이시아, 미얀마, 방글라데시, 태국, 스리랑카를 강타한 뒤, 나아가 아프리카까지 도달했다. 그러나 아프리카 여러 나라들도 수백여명 사상자와 수만여명 이재민을 냈지만 동남아 지역 사망자가 너무나도 엄청났기에 주목을 받지 못할 정도였다.¹¹⁷⁾

<표 3-1> 2004 남아시아 대지진 발생 개요

지진 개요	주요 내용
발생 일시	2004년 12월 26일 07:58:53 (현지 시각)
진앙지	수마트라섬 북서부 해안 (북위 3.307도, 동경 95.947도)
지진 파급 범위 내 주요 지역	인도네시아 수마트라 아체 지역 남동쪽 250km 인도네시아 수마트라 메딘지역 서쪽 310km 태국 방콕 남남쪽 1,260km 인도네시아 자카르타 남서쪽 1,605km
진원 깊이 및 강도	약 30km, 규모 약 9.2 수준

출처: 박덕근, “남아시아 지진해일의 피해현황”, 『한국방재학회』, 제5권, 1호, (2005), p. 35.

생존자들 역시 질병과 식음료 부족으로 확산됨에 따라 사망자 수가 증가할 수 있다는 큰 우려가 제기되었다. 쓰나미로 인도네시아 아체를 비롯한 주요 피해지역에서는 사회기반시설의 광범위한 손상과 식량, 물의 부족에 직면하였다. 뿐만 아니라 지역의 열대성 기후 때문에 해일에 휩쓸려 방치된 시신들로 인한 대규모 전염병 확산도 우려되었는데, 콜레라, 디프테리아, 이질, 장티푸스, 간염 등의 질병 확산을 막기 위한 방제 작업부터 위생 시설과 안전한 식수를 제공하는 것부터가 시급한 일이었다. 이에 세계식량계획(WFP)은 쓰나미로 피해를 입은 주민 중 식량지원 대상자만 약 130만 명 이상에 이를 것으로 예측하기도 하였다.¹¹⁸⁾

117) 인도네시아, 말레이시아, 스리랑카, 태국, 미얀마, 인도, 방글라데시, 몰디브, 소말리아, 케냐, 탄자니아, 예멘, 세이셸, 남아프리카 공화국, 호주, 마다가스카르, 모리셔스, 오만, 싱가포르 등 20개 국가가 쓰나미의 영향을 받았으며, 이는 결국 인도양 전체를 덮친 것과 같다고 볼 수 있다.

118) <https://www.wfp.org/stories/tsunami-wfp-operation-overview> (검색일: 2018. 10. 10)

쓰나미는 또한 남아시아 지역의 환경에도 엄청난 영향을 미쳤다. 고체 및 액체 폐기물과 공업용 화학 물질의 확산, 수질 오염과 하수 수집기와 처리 시설의 파괴는 산호초, 숲, 해안 습지, 초목 등 수많은 생태 환경을 오염시켰다. 이는 이 지역의 생물 다양성 뿐만 아니라 지하수를 오염시켰다. 바닷물의 범람으로 염분이 농축된 토양은 더 이상 미생물이 살 수 없는 무균상태가 되었고, 이는 현지의 농업, 경작활동에 장기간 피해를 남게 된다. 스리랑카의 경우, 수천 개에 달하는 영세한 농장이 거의 완전히 파괴되었으며 회복하는데도 수 년 이상 걸릴 것으로 분석된 바 있다.

2) 동남아시아 국가들의 피해와 참사 원인

평소 지진과 화산활동이 빈번한 동남아시아였지만, 쓰나미와 같은 초거대 해일은 일찍이 경험하지 못했기 때문에 조기경보 및 대피 체계가 발동되지 못하였고, 엄청난 사상자를 남게 된 것이었다. 특히 피해가 집중된 인도네시아 아체 지역은 15만여 명이 사망하는 등, 치명적인 피해를 입었으며 이 지역의 저항군과 인도네시아 정부군 모두 무기한 휴전에 들어갔고, 결국 아체 저항군이 독립을 포기할 정도로 피해가 엄청났다. 특히, 2004년 남아시아 쓰나미가 가진 심각성은 피해를 입은 주요 국가들은 모두 관광산업이 주가 되는 경제구조를 가졌다는데 있었다. 2004년 세계여행 및 관광협의회(WTTC)에 따르면, 여행 및 관광(T&T, Travel & Tourism) 산업이 총 GDP에서 차지하는 비중은 말레이시아 14.7%, 태국 12.2%, 스리랑카 10.8%, 인도네시아 10.3% 등으로 매우 높았다. T&T 산업이 국가 총고용에서 차지하는 비중 역시 말레이시아는 12.7%, 태국 8.9%, 스리랑카 8.8%, 인도네시아 8.5%, 인도 5.6%에 달하였다.¹¹⁹⁾

더욱이 쓰나미가 주로 해안지역에 미쳤기 때문에 이들 국가들의 관광시설과 수산업 부문이 입은 경제적 손실은 막대할 수밖에 없었다. 실제로 태국과 말레이시아는 푸켓(Phuket)과 페낭(Penang) 등 관광지의 리조트 등이 큰 피해를 입었으며, 인도양의 몰디브 역시 동종 산업에서

119) 정재완, “쓰나미의 동서남아 경제에 대한 파급효과와 복구 전망.” 『KIEP세계경제』. 제8권 1호 (2005), p. 2.

피해가 컸다. 스리랑카는 트린코말리, 칼레 등 해안선을 따라 설치되어 있던 철도, 교량 등 사회간접이 파손되기도 하였다. 쓰나미의 여파는 인도양에 인접한 최소 12개국의 국가에서 225,000명에 이르는 사망·실종자를 낳았는데, 여기에 막대한 재산손실을 더하여 총 집계된 피해액은 135억 달러를 상회한 것으로 보고되었다.¹²⁰⁾

<표 3-2> 쓰나미로 인한 남아시아 국가들의 피해현황

No.	피해국가	인명피해(명)		손실액 (억달러)	이재민 (명)
		사망	실종		
1	인도네시아	105,262	10,046	44	703,518
2	스리랑카	30,725	14,000	13	425,620
3	인도	15,766	5,640	21	112,558
4	태국	5,303	3,810	22	-
5	몰디브	83	26	-	65,000
6	말레이시아	68	6	-	8,000
7	미얀마	61	3	-	3,205

출처: AP Press, BBC, Reuter. 2005. 1. 11; USAID *Indian Ocean Earthquake and Tsunamis Report* (2005).

인도네시아, 말레이시아, 미얀마, 태국 등 아세안 4개국의 해안지역은 유례없던 쓰나미로 큰 타격을 입었다. 인도네시아 북서쪽 끝에 위치한 아체 지역은 가장 많은 인명피해를 냈다. 약 17만명이 죽거나 실종되었으며 50만 명이 부상당하거나 주거지를 잃었다. 또한, 쓰나미는 또한 최소 68명의 사망자가 확인된 말레이시아 북서쪽 해안 역시 강타했다. 쓰나미는 태국 서부 6개 지방의 관광 인프라를 주로 파괴했고, 공식적인 정부의 발표자료는 없었지만 미얀마 역시 큰 홍수로 많은 가옥과 도로가 침수된 것으로 조사되었다.¹²¹⁾

쓰나미로 인한 경제 피해 수준은 조사 기관마다 달랐지만, 대체적으로 직접적인 피해를 입은 지역과 수산업 및 관광 분야의 손실이 컸다. 해안의 공동체들에 미친 영향은 주거지 뿐만 아니라 배와 어장이 파괴됨

120) 정재완, (2005), p. 2.

121) Heide Haruyo Gentner, "ASEAN: Cooperative disaster relief after the tsunami", Süostasien aktuell : *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 2006, Vol. 24, No. 4, p. 5.

으로써 향후 생계에 미친 영향이 막대하였다. 예비 추정에는 따르면 인도네시아와 스리랑카 연안 지역의 어선 및 산업 인프라의 66%가 파도에 의해 파괴되었으며, 이는 각국의 국내 및 국가 차원에서 경제에 악영향을 미칠 것으로 분석되었다.¹²²⁾ 동남아시아 각국은 일부 피해지역을 제외하고는 대부분의 관광 기반시설이 손상되지 않았으며 계획대로 방문할 것을 관광객들은 이미 심리적 이유로 여행을 취소하였으며 한동안 동남아시아 해변의 휴양지들은 여행객 없이 방치되어 있었다.

또한, 쓰나미의 피해는 대부분 각국의 빈곤층에 발생되었는데, 이 점은 복구 단계에서 심각한 사회문제를 낳게 된다. 피해지역의 산업은 주로 저소득층이 영위하는 농어업 및 관광산업에 집중되어 있었는데, 이때문에 그 동안 해소될 기미가 보였던 취약계층의 빈곤 문제가 다시금 악화되었던 것이다. 아시아개발은행(ADB)은 쓰나미로 인해 약 100만명(인도 64만명, 스리랑카 25만명, 인도네시아 10만명, 태국 1만명)의 주민들이 새로운 빈곤층으로 떨어질 것으로 발표하기도 하였다.¹²³⁾ 또한 그 동안 외부에 잘 알려지지 않았던 피해국들의 민족간 분규문제가 복구과정에서 드러나게 되었으며 국제사회의 원활한 지원을 위해 이를 정치적으로 어떻게 해소해나갈 것인가가 주요 관심사로 떠오르게 되었다.¹²⁴⁾

대표적으로 인도네시아는 가장 많은 인명피해가 발생한 국가였다. 무려 17만명에 가까운 사망자와 실종자가 발생하였기 때문이다. 진앙지와 가까웠던 까닭에, 아체 주에서만 11만명 이상이 희생되었고 경제적 피해 규모는 45억 달러(약 5조9000억 원)로 1년 지역 총생산의 약 80%에 육박하였다.¹²⁵⁾

태국 또한 경제적 피해가 두드러졌던 국가였다. 태국의 관광업은

122) 물론, 일부 경제학자들은 관광산업과 어업 부문의 손실이 GDP의 비교적 적은 비율이기 때문에 영향을 받는 국가 경제에 미치는 피해는 미미할 것이라 주장하는 이들도 있었다. 그러나 쓰나미 발생 직후, 참혹한 현장을 보여주는 언론의 보도가 계속적으로 쏟아지면서, 전세계의 많은 관광객들은 피해지역이 일부에 국한되었음에도 불구하고 동남아시아에 계획된 휴가를 취소했고, 다른 대체지를 모색하면서, 관광업 전반에 침체를 불러왔다. Johnathan Rigg, Lisa Lawt, May Tan-Mullins and Carl Grundy-Warr, "The Indian Ocean Tsunami: Socio-Economic Impacts in Thailand". *The Geographical Journal*. Vol. 171, No. 4, (December 2005), pp. 374 - 379.

123) 박변순, 오승구, "쓰나미 이후의 동서남아 경제", 『Global Issues』. 제13호 (2005), pp. 2-3.

124) 박변순, 오승구(2005), p.7.

125) 윤정현, "2004년 쓰나미를 통해 본 남아시아 국가들의 위기대응 전략", 『2014 한국정치학회 하계학술대회 자료집』. 2014. 8. 19. 한국정치학회.

매년 약 80억 달러를 벌어들이는데, 이것은 태국 GDP의 거의 6%에 해당하는 수준이었다.¹²⁶⁾ 태국 국가경제에서 관광산업이 차지하는 비중은 6%로 인도네시아, 스리랑카보다 낮았음에도 불구하고(몰디브 75%, 스리랑카 11%, 인도네시아 10%), 푸켓, 라농 등 세계적인 관광지가 직접적으로 쓰나미의 피해를 입었기에 체감 피해는 더 클 수 밖에 없었다. 이 지역은 태국 국가 전체 GDP의 2.7%를 차지하고 있었으며 특히 연간 외국 관광객의 35% 정도가 12월~2월에 집중되었다는 점에서 태국이 입은 경제적 손실은 매우 심각했다. 설상가상으로 쓰나미는 태국의 관광 성수기를 앞두고 일어났기 때문에 수백만 명의 방문객들이 여행계획을 취소하였으며 이에 따른 환불 금액만 약 7억 5천만 달러의 비용이 드는 것으로 발표되었다.¹²⁷⁾ 또한, 태국 내 인명손실의 상당수가 주로 외국인 관광객이었으며, 쓰나미로 인한 태국 내 외국인 사망자 수의 비중은 전체 사망자 수의 절반에 육박한 것으로 보고되었다.¹²⁸⁾ 인명피해가 덜했던 말라카해협 조차도 지진으로 인한 충격으로 해저의 깊이가 변경되면서 항해용 부표가 일부 맞지 않게 되었으며 파도에 휩쓸려온 수많은 난파선들은 정상적인 항해를 방해함으로써, 일정 기간동안 운송에 상당한 지장을 주었다. 특히, 이러한 문제들은 향후 피해지역에 구호물자의 정상적인 전달을 제약하는 요소가 된다.

2004년 인도양 쓰나미가 이전의 다른 어떤 재난보다도 막대한 참사를 낳은 원인은 무엇이었는가? 이는 지진의 강도나 해일의 크기와 같은 재해 등급의 문제가 아닌 동남아시아가 안고 있던 위기 대응체계의 취약성에 기인한 바가 컸다.¹²⁹⁾ 태평양 지역에서는 1960년대 쓰나미의 피해를 본 이후 이미 조기경보시스템이 가동되고 있으며 피해를 대폭 감소시켰다. 미 서부 해안 및 알래스카에 위치한 쓰나미 경보센터의 조기경보시스템이 체계적으로 운영되었기 때문이다. 일본의 경우 해안의 파도를 육안 또는 카메라로 감시하기도 한다. 수평선의 높이가 갑자기 올라가는 등 쓰나미의 특성이 나타나면 즉시 주민들에게 대피 방송이 자동으로 이

126) Rhoda Margesson, "Indian Ocean Earthquake and Tsunami: Humanitarian Assistance and Relief Operations" CRS Report for Congress, Order Code RL32715, (February 10, 2005) p. 31

127) Margesson, (2005), p. 31.

128) 특히 스웨덴의 경우, 200명이 넘는 자국 관광객이 태국에서 사망·실종된 것으로 보고되었다. 윤정현(2014), p. 7.

129) 정진익, "수마트라 쓰나미의 과학적 조명", 『과학과 기술』, 2005년 2월호, p. 37.

워지도록 하고 있다.¹³⁰⁾ 문제는 경보를 모든 국민에게 일시에, 그것도 초단시간에 전파할 수 있느냐가 관건인 것이다. 때문에 TV나 라디오, 인터넷 등 대중 전파 매체를 이용할 수 있어야 한다. 수마트라 해안에서 발생한 쓰나미도 이 부분에서 실패한 것이 엄청난 재앙으로 이어졌다.

쓰나미를 낳은 대지진 발생 당시, 하와이에 위치한 태평양 쓰나미 정보센터는 이 지진파를 감지했다. 하지만 전화 연결에도 불구하고 피해 지역에는 긴급 경보망이 없었다. 비엔나에 위치한 강력한 컴퓨터도 이 지진의 움직임을 포착했다. 포괄적인 핵실험 금지조약(CTBT) 기구의 컴퓨터는 전세계 어느 곳에서 일어나는 핵폭발도 감시할 수 있도록 운용되고 있다. 이 컴퓨터가 감지한 흔들림 등은 자동으로 인도네시아와 태국 등의 국가에 전달됐다. 하지만 비상 상황을 알릴 인프라 시설은 없었다. 그러는 사이 17만여 명이 순식간에 쓰나미에 의해 희생된 것이다.

즉, 지진해일에 대한 분석 및 조기경보체계가 제대로 구축되지 않았으며, 이를 전파하기 위한 정보전달 체계와 수단 역시 취약하였다. 해안 저지대 주민과 관광객에 대한 사전 교육이 전무했던 점도, 비상시의 혼란을 가중시킨 원인이 되었다. 결국 쓰나미 참사는 초국가적인 자연재해에 대한 국가 간의 신속한 경보와 민-관 위험 정보 소통의 중요성을 다시 한번 상기시켰던 것이다.¹³¹⁾

2. 초기 대응 과정에 나타난 문제점

1) 글로벌 미디어의 관심과 국제사회의 지원 쇄도

2004년의 쓰나미가 남긴 교훈은 위험성을 사전에 예측하기 어렵고 초국가적 파급력을 가진 재난의 경우, 전통적인 일국 차원의 정부 대응으로 관리·극복하는데는 한계가 있음을 일깨워 주었다는 사실이었다. 수마트라 진앙지와 가까운 주요 피해국들은 국제 경보망과 연결되어 있지 않았고, 비상 상황에 필요한 정보를 효과적으로 전달받지 못한 채 엄청난 사상자의 발생을 피하지 못했기 때문이다.¹³²⁾ 따라서 인도네시아를

130) 정진익, 2005, p. 38.

131) 박덕근(2005), p. 41.

132) 실제로 당시 지진이 발생한 시점에서 하와이에 위치한 태평양 쓰나미 정보센터는 이를 곧바로 감지했으며, 심지어 유럽 대륙 내 비엔나에 위치한 지진 모니터

비롯하여 감당할 수 없는 피해를 입은 국가들은 국제사회의 도움을 요청하였고 전세계는 정부와 민간을 가리지 않은 구호의 손길을 보냈다.

그러나 다른 측면에서 2004년의 쓰나미는 단시간 내에 지역 및 글로벌 차원에서의 대규모 원조가 이루어질 수 있었던 엄청난 반향을 낳은 사건이기도 했다. 쓰나미의 참혹한 피해가 미디어를 통해 전세계에 방영됨에 따라 정부와 군, 민간 단체를 가리지 않고 세계는 구호의 손길을 내밀었다. 실제로 사건 발생 2주 만에 각국 정부 뿐만 아니라 국제기구 및 민간단체들로부터 약 100억 달러에 달하는 대규모 구호기금이 마련되었으며 전세계의 자원봉사자들이 피해 현장으로 달려갔다. 특히 일반 대중들의 자발적인 참여와 기부액의 규모는 남달랐는데, 유엔 기구와 기타 NGO로 구성된 쓰나미 평가 위원회는 2004년의 남아시아 쓰나미가 인도 주의적 측면에서 국제사회가 가장 신속하면서 많은 원조액을 기록할만큼 전 세계의 우려와 공감 속에 진행되었다고 설명하였다. 영국에서는 대표적인 NGO인 지진해일 재난대책위원회(DEC)가 1963년 결성된 이후 일일 모금 수치로는 가장 높은 금액인 392만 파운드를 기부받았다고 발표했다. 이는 당시로서 24시간 만에 온라인에서 모금된 가장 많은 기부액수로서 기네스북에 등재되기도 했다.¹³³⁾

<표 3-3> 각국 정부가 출연한 쓰나미 피해국가 지원액

원조 국가	원조액 (백만 달러)
독일	674
인도	600
일본	500
미국	350
캐나다	343
노르웨이	183
영국	96
이탈리아	95
중국	83
스웨덴	80
오스트레일리아	77

링 시스템 역시 대규모 지진의 징후를 곧바로 포착한 바 있었다. Inderfurt, Fabrycky and Cohen(2005), p. 7.

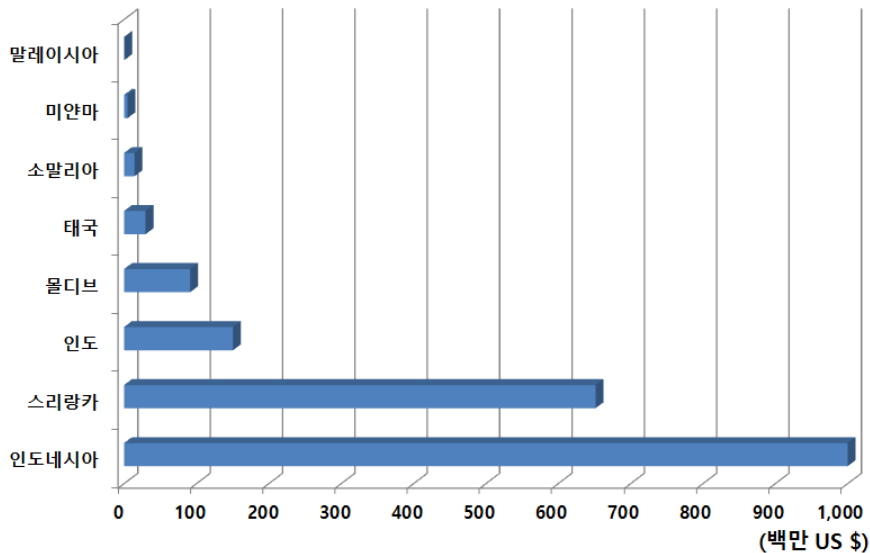
133) Carla Kweifio-Okai, "Where did the Indian Ocean tsunami aid money go?" *The Guardian*, December 25, 2014.

덴마크	75
스페인	68
프랑스	66
대한민국	50
네덜란드	34
카타르	25
북한	0.15
계	3,409.15

출처: BBC News(2005)

EU는 총 4,050만 달러를 약속했다. 또한 인도네시아와 가까운 호주는 770만 달러를 약속했고 프랑스, 독일, 러시아, 영국, 파키스탄, 이탈리아는 초반에 항공편을 통한 물자를 보냈으며 이후 재정적 지원을 약속하였다. 국제적십자사와 적신월사(Red Crescent Society)는 역시 엄청난 기부금을 전달하였다. 일본은 수천만 달러의 비용이 예상되는 해일 조기경보 시스템 구축을 지원하겠다고 공언하였다.¹³⁴⁾

<그림 3-2> 2004 쓰나미 수원국별 원조 액수(2005)



출처: FTS UNOCHA(2005)

특히 미국에서의 여론은 전후 ‘마셜플랜’에 버금갈 정도로 과감한

134) Margesson, (2005), p. 21.

원조가 필요하다는데 의견이 모아졌다. 주요 언론과 여론은 이러한 “New Marshall Plan”이 수십억 달러가 드는 장기 지원 프로그램이지만 피해지역의 생명을 구하고 경제발전에 기여하며, 궁극적으로 미국이 선호하는 지역질서를 발전시키는데 도움이 될 것이라는 데 동의하였다.¹³⁵⁾ 여기에는 미국이 2003년부터 수행중인 광범위한 ‘테러와의 전쟁’ 속에서 최대의 무슬림 국가인 인도네시아를 원조함으로써 국제사회의 지지를 확보하는데도 도움이 될 것이라는 계산 역시 깔려있었다.¹³⁶⁾ 그 결과 15,000명의 미군이 쓰나미 복구현장에 3개월 동안 투입되기도 하였다.

쓰나미 발생 한 주가 지난 2005년 1월 1일에는 미국 항공모함 에이브러햄 링컨에서 이륙한 SH-60헬기가 긴급히 만다아체 서해안에 고립된 마을 주민들에게 식량과 물을 공수하기 시작했고, 이튿날 역시 약 25대 미 해군 헬기가 출격하여 8만 파운드에 달하는 보급품을 전달했다.¹³⁷⁾ 이처럼 군과 민간인을 가리지 않고 각국의 구호물자가 현지로 출발했으며 대규모 재정 지원 약속도 이어졌다. 특히 일본과 서방 국가들은 이러한 원조액의 대부분을 부담하기로 발표하였다. 이는 초기에 아세안 회원국들 역시 큰 피해를 입었을 뿐만 아니라 자국의 피해 수습과 재건에 매진하느라 더 큰 피해국들에 대한 구호 활동을 전개할 재정적 여유 역시 없었기 때문이다.

주요 국제기구와 민간 NGO 역시 발빠른 대응에 나섰다. 세계식량계획(WFP)은 전례없는 재난에 대대적인 지원계획을 마련하고, 피해 지역으로 비축한 식량 수 톤을 운송하고, 난민들에게 구호품을 전달하는데 필요한 모든 수단을 동원하겠다고 발표하였다. WFP가 전세계로부터 기부받아 2005년 한 해동안 쓰나미 피해국 지원 집행한 사업비만 2억7400만 달러에 달했다. 이 기간동안, 700명 이상의 운영인력이 투입되었으며 피해국에 207,500톤의 구호품을 전달했으며, 실제로 피해지역의 주요 거점에 현장 사무소가 설치되었다.¹³⁸⁾

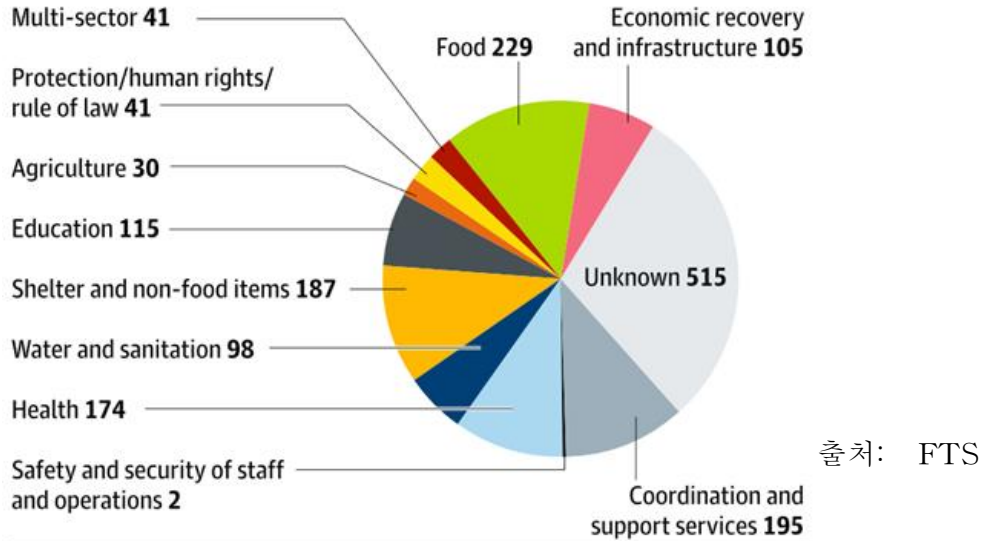
135) Lynn Letukas, John Barnshaw. 2008. “A world-System Approach to Post-Catastrophe International Relief” *Social Forces*. Vol. 87. No. 2. (Dec. 2008). p. 1072.

136) 이는 공화당 출신의 외교정책위원회 상원의원이었던 루거(Richard Luger)가 ‘쓰나미가 미국의 동정어린 얼굴을 전세계에 보여줄 수 있는 절호의 기회다’라고 언급한데서 분명히 드러난다. 동시에 미국은 인도적인 지원을 펼침으로써 무슬림 국가들을 국제사회의 일원으로 다시금 끌어들이는 목표도 갖고 있었다. Glenn Kessler and Robin Wright. 2005. “Earthquake Aid in Pakistan Might Help U.S. Image” *Washington Post*. Oct. 13th. A18.

137) Margesson, 2005, p. 21.

<그림 3-3> 쓰나미 당시 각 부문별 원조액(2005)

(단위: US 백만 달러)



UNOCHA(2005)

WFP는 가장 피해가 컸던 인도네시아에서 수마트라 서부 연안을 따라, 최북단인 사방(Sabang)에서 최남단 싱킬(Singkil) 지역까지 헬기와 상륙함을 동원해서까지 물자를 공급하고자 했다. 실제로 WFP는 2005년 말까지 인도네시아에 반다아체 주의 쓰나미 피해 지역에 살고 있는 난민 582,000명에 11만6,000톤의 식량을 보내기도 하였다.¹³⁹⁾

2) 국제사회의 인도적 지원 과정에 나타난 문제들

그러나 이러한 광범위한 지원에도 불구하고 피해국들이 처음부터 순조로운 복구과정을 거친 것은 아니었다. 일부 국가들은 복구 과정에서 주도적 역할을 두고 국제사회와 갈등을 빚었으며, 현지 난민들과 국제구호단체 간의 소통 부족으로 수많은 난관을 겪기도 하였다. 또한 현지의 도로상황과 피해 규모가 제각각인 광범위한 피해지역에서 일원화된 구호작전을 수행하는 것은 엄청난 어려움이였다. 특히 지역 공동체가 말 그

138) <https://www.wfp.org/stories/tsunami-wfp-operation-overview> (검색일: 2018. 10. 10).

139) <https://www.wfp.org/stories/tsunami-wfp-operation-overview> (검색일: 2018. 10. 10).

대로 사라졌던 인도네시아 아체에서는 지진으로 인한 여진이 끊임없이 일어나며 구호 활동을 제약했다.¹⁴⁰⁾ 결국, 국제사회의 큰 관심과 대규모 원조에도 불구하고 복구는 원활하게 진행되지 못했는데, 그 배경에는 피해국들의 지역적 특수성에 대한 충분한 이해와 소통 없이 다양한 원조 계획들이 제각기 추진되었고, 실행에서 난관에 부딪힐 수밖에 없었다.

(1) 피해 지역에 대한 정보 부족

첫째, 피해지역의 열악한 상황에 대한 충분한 정보를 확보하지 못한 채, 물자와 인력이 투입되었다. 결국은 현지 사정에 밝은 지방정부나 해당국가의 중앙정부에서 정보를 제공하고 일원화해줄 필요가 제기되었으나 이들 역시 제 역할을 하지 못하고 있었기 때문이다. 현지에 대한 중앙정부의 관리 감독이 제대로 이루어지지 않은 상황에서 현지 사정에 어두운 구호 단체들은 정말 도움이 필요한 주민들에게 지원을 하기가 쉽지 않았다. 피해지역 출신이 아님에도 재건비용을 수령해가는 사람들이 늘어나는가 하면, 한 편에서는 중복적인 지원이 이루어졌고, 다른 한쪽에서는 구호의 손길이 전혀 미치지 못하기도 하였다. 또한, 복구 프로그램에서 실제로 약속했던 세부적인 복구계획이 비용 초과 등의 문제로 부분적으로만 이루어지거나 일부는 변경되기도 하였다. 이러한 현상은 복구 초기에 두드러졌는데, 2005년 3월 아시아 개발은행(ADB)의 발표에 따르면 각국 정부가 약속한 40억 달러에 달하는 원조기금의 집행이 지연된 것으로 나타난 바 있다.

인도네시아와 태국은 사건 발생 초기 단계에서 사상자의 신원 확인과 수습조차 어려움을 겪고 있었기 때문에 국제사회의 지원에 크게 의존할 수밖에 없었다. 쓰나미 발생 직후 인도네시아에만 무려 435개에 달하는 INGO와 유엔 산하 단체를 포함한 27개 기부단체가 아체주의 복구 작업에 참여하였으나 이들은 현지 상황에 대한 지식과 경험이 부족했고, 물자를 운반하기 위한 피해지역의 인프라가 어느 정도인지 모르는 경우가 대다수였다. 결국, 공여국 구호 단체들은 현지 사정을 충분히 알고 있지 못함에도 불구하고 전반적인 구호 프로그램을 직접적으로 나서 추진해나갈 수밖에 없었으며, 효과적인 결과로 귀결되지 못하였다. 예를들어,

140) <https://www.wfp.org/stories/tsunami-wfp-operation-overview> (검색일: 2018. 10. 10).

세계식량계획(WFP)은 막상 현장에서 부딪히게 된 어려움은 바로 현지의 열악한 인프라였다. 반다 아체 공항과 메단 공항에는 세계 각지에서 도착한 구호 물자 수백 톤과 음식, 물, 의약품, 텐트가 쌓여있었다. 하지만 이를 20개의 난민 수용소에 있는 약 15만 명의 노숙자들과 거주민에게까지 전달해줄 트럭은 심각하게 부족했고, 도로 사정도 마찬가지였다. 인도네시아 중앙정부와 아체 지방정부는 원조의 유통을 촉진하기 위한 기반시설이 거의 없었다. 때문에 공항에서부터 장비를 하역하는 등 여러 가지 문제들을 노출했다.¹⁴¹⁾ 결과적으로, 난민들은 구호품을 얻기 위해 그들 사이에서 고군분투해야 했는데, 특히 물자를 필요로 하는 이들이 식량 공급보다 훨씬 많았기 때문이다. 선박을 통한 대규모 구호물자의 경우, 항구에서 창고로 운반할 수 있는 인원과 운송수단 제한으로 인해 구호물자가 배에 산적된 채 장기간 방치되기도 하였다.¹⁴²⁾

(2) 구호활동에 대한 종합적인 관리체계 부재

둘째, 제각기 추진되는 국제원조에 대한 일원화된 관리가 부재함으로써 혼란을 가중시켰고, 그 결과 인력과 물자들이 효율적으로 배분되지 못하였다. 이러한 체계적이지 못한 환경에서 국제 구호단체의 수많은 물자들이 피해주민들에게 효과적으로 전달되기란 어려웠다.¹⁴³⁾ 여기에 전 세계의 구호 단체가 복구활동에 경쟁적으로 참여하는 가운데, 이를 경쟁적으로 취재하는 홍보 언론까지 뒤섞여 무질서와 혼란은 가중되었다.¹⁴⁴⁾ 스리랑카 정책연구소(IPS)가 총리실에 보고한 내용에 따르면, 밀려드는 자원봉사자들과 NGO 단체들 중에는 현지에 대한 이해가 부족하고 경험

141) Margesson, 2005. p. 21.

142) 물라보에서 많은 쓰나미 희생자들이 굶주리고 있다는 보도가 나오자 게르한은 쓰나미 피해자의 수에 대한 완전한 정보를 제공하지 못한 중앙정부와 지역정부를 비난했다. “피난민들은 여전히 비참한 상태로 머물러야 했고, 그들은 종종 얇은 플라스틱 시트, 상자, 그리고 다른 재료들로 덮인 콘크리트 바닥에서 잠을 자곤 한다.” Letukas and Barnshaw, 2008, p. 1076.

143) Elizabeth, A. Scheper, Parakrama and S. Patel. 2006, *Impact of the Tsunami Response on Local and National Capacities: Indonesia Country Report(Aceh and Nias)*, London: Tsunami Evaluation Coalition. p. 30.

144) 한 예로 현장에서 일하는 해외 자원봉사 의사들을 지원하는 기구와 간호사들을 지원하는 기구간 누가 더 인상적인 활동을 펼쳤는가를 두고 예상치 못한 갈등이 발생하기도 하였다(“For many tsunami survivors, battered bodies, few choices”, New York Times, 6 January).

도 없을 뿐만 아니라 서로 간 유기적인 공조를 갖추지 못한 경우가 다수였다.¹⁴⁵⁾ 이러한 문제는 스리랑카에만 국한된 것이 아니었다. 인도네시아 아체의 항구에는 수많은 물자와 생필품이 쌓여있었지만 이를 수송할 트럭도, 도로도 없었다. 또한, 아체에서 유엔기구 및 기타 국제 NGO에서 구호활동에 참여했던 인력들은 체계적인 계획없이 피해 지역에 무분별하게 쏟아지는 물자가 공동체 내에 새로운 불평등을 만들었다고 비판하기도 하였다.

“아체에서만 복구와 재건을 위해 6억 달러 이상의 엄청난 돈이 더 필요하지만, 문제는 이미 지원된 물자 조차 절대적인 빈곤과 분쟁으로 고통 받고 있는 다수의 난민들이 아닌 일부에만 돌아갔다는 점이다. 이로 인해 일부 지역사회는 이미 충분한 물자와 주택을 받았고 높은 수준의 생활을 유지할 수 있게 되었지만, 대다수는 여전히 아무것도 없이 파괴된 생활 터전 속에서 생존과 싸우고 있는 불균형에 직면해 있다.”¹⁴⁶⁾

태국의 경우, 외무부는 쓰나미 발생 직후 ‘쓰나미 재앙을 위한 특별 TF’를 설립했고 대외 원조를 체계적으로 관리하도록 했지만, 현장에서는 피해 지역의 이해당사자들 사이의 조정 역할을 충분히 수행하지는 못하였다. 현장 상황에 대해 정부 역시 제대로 파악하지 못하고 있었으며 이를 유엔을 비롯한 외부에 크게 의존하는 행보를 보였기 때문이다.¹⁴⁷⁾ 또한 태국 정부는 원조 근로자의 지위를 합법화해주지 못하였고, 급여 및 운영 예산 등에 관한 투명하고 책임 있게 회계 관리를 하는 것조차 제대로 보장하지 못하였다. 때문에 등록된 NGO 및 INGO들은 현장에서 구호 활동을 지원하기 위한 인력을 보장하는데 늘 어려움을 겪을 수밖에 없었다.

나아가 태국정부는 유엔의 중점지원대상국으로 선정되는 것을 거부했고, 인도네시아, 스리랑카, 몰디브와 달리 복구비용 대부분을 자체 부담함으로써 독자적으로 위기를 해결하겠다고 선포하였다. 쓰나미 직후

145) Sisira P Jayasuriya, Steele and D. Weerakoon. *Post-Tsunami Recovery: Issues and Challenges in Sri Lanka*, Report Presented to the Prime Minister of Sri Lanka, Institute of Policy Studies, Colombo, November. 2005, p. 17.

146) Carla Kweifio-Okai, "Where did the Indian Ocean tsunami aid money go?" *The Guardian*, December 25, 2014.

147) IFRC(2006), p.19.

탁신(Thaksin Shinawatra) 총리는 국제사회의 재정적 지원은 필요 없으며 단지 기술적 도움만을 받겠다고 선언했는데, 이에 따라 태국 정부는 230억 바트에 달하는 구호 및 재건 예산을 편성하고 피해지역의 소득에 대해 감세 및 면세 조치를 취하는 등 자구적인 복구 대책을 마련하였다. 특히, 태국은 주로 관광과 금융지원 부문에 관심을 가지고 국제사회의 도움을 기대하는 등 원조 공여국과 수원국 간 불협화음은 지속되었다.¹⁴⁸⁾ 태국 노동부는 인도적 지원을 위한 것이라 할지라도 구호단체의 정규인력과 자원봉사자까지도 일정한 비율의 쿼터를 할당하였으며 추가 비자 및 업무 허가증 연장을 거부한 것이 대표적인 사례였다.¹⁴⁹⁾

(3) 피해 지역과 중앙정부의 정치적 갈등에 따른 지원 제약

국제사회의 막대한 지원에도 불구하고 순조로운 재건이 이루어지지 못했던 세 번째 특징은 주요 피해국가가 직면한 민감한 정치적 상황이었다. 인도네시아, 태국, 스리랑카 등은 구호·재건 사업에 있어서 일방적으로 따르기보다 지원형태에 대한 선택과 집행의 자율성을 갖기를 희망했다.

특히, 인도네시아는 동남아 피해 국가들 중 국제사회의 구호 활동에 더욱 제한을 두고 있었다. 인도적 지원이라 하더라도 중앙정부는 국제사회의 구호 활동 전반을 통제했기 때문에 구호사업의 주도권을 놓고 긴장이 표출될 수밖에 없었다. 또한, 구체적인 지원 방식에 있어서도 인도네시아 언론은 국제사회에 현물보다는 정부의 관리가 용이한 재정적 지원이 필요함을 호소했다. 최악의 피해가 발생한 아체 지역은 독립을 도모하고자 수십 년간 인도네시아의 억압적인 통치에 저항하는 세력인 ‘자유아체운동(GAM)’이 활동하는 거점이었는데, 인도네시아 군부는 오랫동안 아체에서 이들의 해방운동을 잔혹히 진압해왔으며, 휴전과 계엄령을 반복해온 민감한 지역이었다. 2004년 쓰나미 당시는 반란군과의 6개월간의 휴전을 끝내고 계엄령을 선포된 상황이었고, 구호 활동을 포함한 외국인들을 아체로부터 금지시키려 했던 것이다.¹⁵⁰⁾

148) Heide Haruyo Gentner, "ASEAN: Cooperative disaster relief after the tsunami", Süostasien aktuell: *journal of current Southeast Asian affairs*, 2006, 24(4), pp. 5-6.

149) IFRCRCS, "Legal Issues from International Response to the Tsunami in Thailand". *An International Disaster Response Laws, Rules and Principles(IDRL) Programme Case Study*. (July, 2006), p.16.

인도네시아에서도 쓰나미가 발생한 지 하루 만에 수실로 밤방 유도요노(Susilo Bambang Yudhoyono) 대통령이 아체 지역을 외국 구호팀에 개방할 것이라고 발표했지만, 실제로 미국과 싱가포르의 군 병력들이 재난 지역에 도착했을 때, 유수프 칼라(Jusuf Kalla) 부통령은 3개월이라는 기간만 이를 허용한다고 제한을 두기도 하였다. 하지만, 정부는 전례 없는 규모의 재난에 최소한 부분적으로나마 폐쇄령을 해제할 수밖에 없었다. 다만, 인도네시아 군부는 GAM으로부터 구호 요원들을 보호하고 구호 물자가 GAM의 손에 들어가는 것을 막기 위해 물자를 통제하였고, 외국의 구호단체에 대한 검열을 정당화했다. 쓰나미 발생 후 4만 명의 인도네시아 정부군이 국제사회의 구호활동을 감시하며 아체 지방에 주둔하고 있었다.¹⁵⁰⁾

즉, 인도네시아는 국가적 재난에도 불구하고 내전 중이었던 반다 아체지역에 대한 통제권을 잃는 것을 여전히 신경쓰고 있는 상황이었다. 특히 1999년에 동티모르 사태로 국제사회의 비난과 제재를 겪었던 만큼, 인도네시아 정부는 독립운동 세력에 대한 경계가 느슨해지는 상황을 극도로 우려할 수밖에 없었다. 이는 분리 독립운동 세력인 타밀 반군세력(LTTE: Liberation Tigers of Tamil Eelam)과 내전을 벌이고 있던 스리랑카에서도 비슷하게 나타난 문제였다. 즉, 인도네시아 정부는 국제사회로부터의 인도적 지원을 수용하면서도 중앙정부의 통제 하에 제한된 도움만을 받고자 한 것이다. 이는 재난 초기단계에서 유례없는 수준의 막대한 원조가 이뤄졌음에도 불구하고 아체지역의 재건이 좀처럼 속도를 내지 못했던 이유를 설명해준다.

그러나 원조 공여국들은 피해국의 중앙정부 및 현지의 기관들이 원조 프로그램을 직접적으로 관리하도록 하는 것을 거부하였다. 많은 국제사회 기부단체들은 부패 문제 및 투명성 문제를 들며 예산 관리 및 프로그램의 운영을 피해국 당국으로 이양하는 것을 꺼려했기 때문이다. 이

150) 쓰나미가 발생하기 전부터 약 29년 동안 아체 지방에서 저항도 폭동을 통해 인도네시아 정부에 대항해왔던 GAM과의 충돌로 약 120,00여명이 사망했으며 35,000여명이 추방되었다. Margesson, (2005), p. 24.

151) 주요 제한사항은 3월 26일까지의 모든 외국군 구제 작전 종료, 아체 서부 해안으로 상당한 양의 원조와 인력을 이전하는 미 해병대의 계획에 대한 제한, 모든 외국 구호 활동에 대한 인도네시아 정부군의 운영 통제. 정부군 담당자가 구호 활동에 참여하는 모든 외국 항공기에 탑승, 사전 허가를 받지 않은 경우, 외국 구호단체는 반드시 정부군 담당자 동반 하에 활동할 것 등이다. Margesson, (2005), p. 23.

는 아세안 등 주요 피해국 정부의 도덕성과 역량에 대해 국제사회가 여전히 신뢰하고 있지 못했음을 보여준다. 이 때문에 구호 기금의 집행에도 언제나 문제가 나타났다.

3) 지역 중심의 대응을 위한 싱가포르의 거버넌스 전환 시도

(1) 초국가적 재난에 대한 아세안의 위험인식 공유

쓰나미 발생 직후 인도네시아의 유도요노 대통령은 ‘아세안 특별 정상회의’를 제안하고 2005년 1월 6일 열린 정상회담에는 아세안 10개국 지도자들뿐만 아니라 호주, 유럽연합, 뉴질랜드, 인도, 스리랑카, 세계은행, 아시아 개발 은행 등 동남아 지역 뿐만 아니라 역외의 지도자들을 포함 총 26개국의 정상과 국제기구의 수장들이 참석했다. 이 자리에서 아세안 정상들은 재난의 여파로 인한 비상 구호, 재건, 예방을 강화하기 위한 행동 선언을 발표하였다. 선언에는 특히 아세안이 ‘상호간 조정과 협력을 강화’해야 한다는 내용이 강조되었는데, 이는 쓰나미라는 유례없는 초국가적 재난에 맞서 초기에 지역차원의 공조가 충분하지 못했음을 인식했기 때문이었다.¹⁵²⁾

개최국 인도네시아의 유도요노 대통령 정상회담 개막 연설에서 유엔에 쓰나미가 닥친 국가들에 대한 효과적인 지원을 위한 특별기구를 구성해 줄 것을 역설했으며 유엔이 이러한 국가들의 구호 활동을 관리하는 데 주도적인 역할을 해 줄 것을 요청했다.¹⁵³⁾ 이 자리에서 아세안 정상들은 유사 사태의 재발방지를 위한 조기경보시스템 구축, 피해지역 재건 및 복구를 위한 긴급지원 및 자금제공 등 13개항의 합의사항이 담긴 공동성명을 채택하게 된다.

<표 3-4> 아세안 특별 정상회담 및 복구지원각료회의 선언문¹⁵⁴⁾

152) Heide Haruyo Gentner, "ASEAN: Cooperative disaster relief after the tsunami", Süostasien aktuell: *Journal of current Southeast Asian affairs*, 2006, 24(4), p. 7.

153) Gentner, (2006), p. 7.

154) ASEAN, "Special ASEAN's meeting on aftermath on earthquake and tsunami," (Jakarta 6th of January 2005). <http://www.aseansec.org/17066.htm> (검색일: 2015. 5. 1).

1. 긴급 구호(Emergency Relief)

- a. 피해국 희생자들에게 필요한 긴급구호를 위해 추가로 더 많은 자원을 긴급 지원한다.
- b. UN이 피해국의 긴급구호 프로그램을 뒷받침하는데 국제사회를 동원할 것을 요청한다.
- c. 지원의 효과적이고 신속한 분배를 보장하기 위해 국가적, 지역적, 국제적 구호노력에 있어 협조와 협력을 강화한다.
- d. 공여국, 국제단체, 민간 구호기구의 지원활용과 효과적 연계를 위한 피해국의 노력을 지지한다.

2. 재건 및 복구(Rehabilitation and Reconstruction)

- a. 피해국의 기간시설 파괴에 따른 재건 및 복구사업의 중요성을 강조하고 지지한다.
- b. 공여국을 중심으로 한 국제사회와 세계은행(WB), 아시아개발은행(ADB), 이슬람개발은행(IDB), 유럽투자은행(EIB) 및 관련 국제금융기구에 재건-복구사업 유지에 필요한 자금을 제공할 것을 요청한다.
- c. 피해국 각각의 재건-복구사업을 지지하기 위해 국제금융기구, 지역기구, 공여국 등의 요청에 따라 컨소시엄을 설립한다.
- d. 피해국들의 재건 및 복구 능력 보강을 위한 일부 국가의 외채상환 지불 유예 제안을 환영한다.
- e. 재건-복구사업에 있어 민간 부문의 참여를 권장한다.

3. 예방 및 완화(Prevention and Mitigation)

- a. 재해 방지 및 완화를 위해 지역 메커니즘을 수립하기로 한 아세안의 결정을 지지한다.
 - 재난구호활동에 있어서 시민 및 군인을 활용과 아세안 안전공동체(ASEAN Security Community) 실천계획을 위한 준비로서 아세안 인도주의 지원센터(ASEAN Humanitarian Assistance Centre) 설립한다.
 - 비엔티엔 행동계획(Vientiane Action Programme)의 하나인 아세안 사회문화공동체(ASEAN Socio-Cultural Community)를 대비한 아세안 재난정보공유 및 통신 네트워크(ASEAN Disaster Information Sharing and Communication Network) 구축한다.
 - 재난 관리 및 긴급대응에 있어서 역내 장비를 적극 활용한다.
- b. 동남아시아와 인도양에 '쓰나미 조기경'보센터(Regional Tsunami Early Warning Center)'같은 지역 조기경보시스템을 구축한다.

- c. 재난방지를 위한 공공교육과 사회적 인식, 참여를 증진시킨다.
- d. 국제협력을 통해 지역 조기경보 시스템 구축 및 관리의 노하우, 기술, 과학 지식의 이전을 증진한다.

우리는 연민과 희생, 인내의 정신에 의해 추진된 단결된 노력을 통해 이 비극적인 재앙을 이겨낼 것이라고 믿는다.

아세안 특별 정상회담 및 복구지원 각료회의 선언은 동남아시아의 사회·환경·문화적 맥락에서 발생할 수 있는 지역 차원의 거대재난에 대해 만장일치로 심각한 위험인식을 공유했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 이러한 공동의 이해가 일치했기 때문에 정보와 자원을 공유하고 효과적으로 대응하기 위한 밑그림을 도출할 수 있었다. 즉, 국가 간의 협력 조항을 명시함으로써 단순히 일국의 대응매뉴얼이 아닌 효과적이고 신속한 지역 차원의 구호노력으로 이행될 수 있도록 포괄적인 협력 가능성을 열어둔 것 역시 특징이다.

2004년의 쓰나미는 무엇보다도 남아시아 국가들이 조기경보 체계를 갖고 있지 않았다는 사실이 낳았던 비극이었다. 때문에 남아시아 국가들은 인도네시아의 주도로 향후 유사한 재난 발생시 지역차원에서의 대규모 인명피해를 막기 위해 ‘아세안 조기경보 협력 체계’ 역시 고민하기 시작했다. 그리고 이에 대한 구체적인 방안으로는 포괄적핵심협금지조약기구(CTBTO)와의 정보 공유가 후속적으로 이어지게 된다.

우선 아세안은 해저 지진의 발생 예측과 쓰나미 전조를 모니터링하기 위한 조기경보 네트워크를 구축하기로 합의하고 유엔 환경프로그램(UNEP)을 통해 다자간의 참여방안을 모색하였다. 동남아시아 국가들 뿐만 아니라 인도, 스리랑카, 몰디브 등 인도양 국가들도 참여하는 남아시아 전체의 쓰나미 조기경보 시스템을 구상했기 때문이다. 이러한 시스템은 기존 기상 부표와 연계한 지역 해안의 위험 계측을 위한 플랫폼 역할을 할 수 있을 것으로 기대를 모았다. 그러나 이러한 광범위한 네트워크 구축 방안은 추진 주체와 방법, 협의 과정에서 복잡한 문제들을 노정하고 있었는데, 대표적으로는 그 지역에 광역 쓰나미 경보 시스템을 구축하는 데 필요한 막대한 자금 때문이었다. 또한, 데이터 수집에서 처리, 다자 참여국들에 신속하게 위험경보를 전파하기까지의 기술적 문제도 해

결되어야 했다.¹⁵⁵⁾

호주와 일본이 쓰나미 피해를 입은 인도양 국가들을 위한 해일 경보 시스템을 구축하는 데 도움을 주겠다고 공표했지만, 주요 지점마다 설치할 계측 비용 모두를 부담시키거나, 위험 공유 전반의 프로세스를 이들에 의존할 수는 없는 상황이었다. 즉, 국제사회와의 공조 속에서도 쓰나미 재난에 대비해야 할 핵심 주체로서 아세안이 향후 이러한 네트워크를 주도적으로 관리할 수 있는 설계방안에 대한 필요성이 제기된 것이다. 싱가포르의 바로 이러한 역할을 정립하는 과정에서 부상한 행위자였다.

(2) 쓰나미에 피해에 대한 싱가포르 정부의 즉각적인 대응 요인

싱가포르는 진앙지 반경 1,000km 이내에 있었지만 말레이시아와 인도네시아에 둘러싸여있는 지리적 특수성 때문에 쓰나미의 재앙을 피할 수 있었다. 영토 내에서 사상자가 발생하지 않았을 뿐만 아니라 직접적인 경제적 피해 역시 없었다. 그럼에도 불구하고, 싱가포르는 쓰나미를 남아시아와 아세안 공동체가 해결해야 할 공동의 위험이슈로 판단하고 정부차원의 전면적인 지원을 주도하게 된다.

쓰나미에 대한 싱가포르의 적극적인 대응은 비슷한 시기 발생했던 아세안의 다른 초국가적 재난과 비교하여 직접적인 자국의 안보적 위기 인식에 따른 결과라 보기 어렵다. 그보다는 싱가포르가 아세안의 핵심 일원으로서 지역 공동체의 위기에 대한 책임감이 작용했다는 데 초점을 맞춰야 한다. 비록 자국 내 피해는 없었지만, 인도네시아를 비롯한 태국, 말레이시아, 미얀마 등 아세안이 주요 국가들이 타격을 입었고, 아세안의 일원인 싱가포르는 인도적 차원에서 책임감을 갖고 나서는 것이 당연함을 일관되게 표명했기 때문이다. 그리고 즉각적인 실천이 가능했던 점에는 군사적 교류 등 피해국들과의 긴밀한 관계 역시 작용하였다.

첫째, 인도적 측면에서, 싱가포르 정부는 12월 26일 인도양 쓰나미가 발생한지 하루 만에 구호활동을 돕기 위한 원조 계획을 신속히 발표했다. 참혹한 피해 현장에서 장기간의 고통이 예상되는 피해 공동체의 재건 노력에 힘을 쓸 것을 천명하며 긴급 예산을 책정하게 된 것이다.¹⁵⁶⁾

155) Margesson, (2005), p. 42.

156) https://www.mfa.gov.sg/content/mfa/overseasmission/manila/press_statements_speeches/press_releases/2004/200412/press_200412_01.html (검색일: 2018. 10. 15).

이어서 확대되고 있는 인명·재산 피해 규모를 고려하여 긴급 원조 계획을 당초 200만 달러에서 500만 달러로 증액하였으며 피해 국가들에 대한 즉각적인 원조와 구호물자 전달 외에도 확대된 인도주의적 구호물자를 활용한 복구 지원에 나설 것임을 발표하였다. 이러한 인도주의적 입장 표명에 따라 사건 발생 만 하루만에 싱가포르의 국회의 비준을 받아 정부차원의 대규모 지원에 나서게 된 것이다.

리셴룽 총리는 쓰나미 발생 다음 날 인도네시아의 유도유노 총리에 전화를 걸어 정부차원의 전적인 지원에 나서겠다고 밝혔으며 이어 말레이시아의 압둘라 아마드 바다위(Abdullah Ahmad Badawi), 태국의 탁신 친나왓(Thaksin Shinawatra) 총리에게도 상호협력을 통한 위기 극복에 최선을 다할 것을 천명하였다.

“인도네시아와 말레이시아, 태국은 우리와 아주 가까운 이웃이며 싱가포르는 이웃인 이들에 초점을 맞춘 많은 협력사업들을 추진해왔습니다. 우리는 이번의 끔찍한 재난을 겪은 국가들에 자원이 절실하다는 것을 알고 있습니다. 또한 그들을 돕기 위해 우리가 많은 일을 할 수 있다는 것도 잘 알고 있습니다.”¹⁵⁷⁾

둘째, 쓰나미라는 초국가적 차원의 재난을 맞아 아세안 지역 공동체가 이를 주도적으로 해결해야 한다는 입장을 견지하고 있었다. 리셴룽(李顯龍) 총리는 아세안 차원의 공동의 대응이 필요한 이유로 쓰나미가 아세안이 그간 경험했던 어떤 재난보다도 엄청난 규모로 일어난 만큼, 피해 지역을 재건하고 생존자들을 돕기 위해서는 개별 피해국가 차원에서 감당할 수 없는 막대한 재원이 소요될 것이라는 점을 들었기 때문이다. 이에 따라 당장 인도네시아와 태국, 말레이시아는 더 많은 원조가 필요할 것이며 쓰나미 피해국들에 대한 공헌은 오로지 초국가적 공조로만 대응할 수 있음을 역설하였다. 또한 아세안 회의에는 역외의 미국, 호주, 뉴질랜드, 중국, 일본, 한국, 유엔, 세계보건기구(WHO) 역시 포함될 수 있다고 말했다. 사건 발생 나흘째인 12월 30일, 싱가포르는 아세안이 쓰나미 참사를 다루기 위한 공동 구호 활동을 전개하기 위해 정부간 회의를 개최할 것을 요청했다. 리셴룽 총리는 쓰나미의 큰 피해가 아세안에서 발생한 만큼, 아세안의 일원으로 회원국들은 함께 대응해야 한다는

157) David Boey, *Reaching out: Operation Flying Eagle*, (Singapore: SNP International Pte Ltd., 2005), p. 51.

원칙을 천명하였다. 우선, 쓰나미의 직접적 피해를 입은 인도네시아, 태국, 말레이시아 3개국의 정상들과 긴급히 회의를 가질 것을 합의했으며, 이 자리에서 긴급구호기금 조성 및 구호활동을 감독할 기구와 인력을 선출할 것이라 밝혔다.¹⁵⁸⁾

특히, 아세안 역내 협력을 염두에 두고 이루어진 싱가포르의 행보에 주목할 필요가 있다. 쓰나미 발생 열흘 뒤인 2005년 1월 6일, 리셴룽 싱가포르 총리는 유엔 산하의 구호 활동을 조율하기 위해 남아시아 20개국과 6개 국제기구 대표들이 참여하는 긴급정상회담을 열었는데, 향후 피해 지역에 재정·물류 지원, 긴급 인프라 복구 등 중장기적으로 광범위한 국제사회의 지원이 이루어질 수 있도록 하는 공동의 협력안을 도출해냈다.¹⁵⁹⁾ 발표와 함께 싱가포르 정부는 가장 먼저 유엔재건기금에 정부는 1,000만 달러를 공탁하기로 발표하였다. 물질적인 지원 외에도 정규군 병력과 대규모 의료장비, 복구를 위한 거점을 마련하는 등 향후 국제사회의 실효적인 지원을 활용할 수 있는 선제적인 조치를 취하였다.¹⁶⁰⁾

셋째, 싱가포르는 쓰나미의 가장 큰 피해를 입었던 인도네시아와는 보다 군사교류 등을 통한 긴밀한 관계를 맺고 있었을 뿐만 아니라, 현지의 정보에 매우 익숙했다. 이러한 사실은 아세안 역내 다른 어떤 국가보다도 싱가포르가 신속한 구호 작전을 펼칠 수 있는 원동력이 되었다고 볼 수 있다. 협소한 영토적 제약으로 싱가포르는 국외에 별도의 기지를 임대하여 군사훈련을 실시해왔는데, 이웃한 인도네시아와 태국은 군사훈련의 주요 파트너였다. 이미 1976년 발리에서 열린 아세안 정상회담 당시 아세안 회원국들은 지역의 ‘회복력(resilience)’을 증진시키기 위해 역내 방위협력에 의견을 교환한 바 있었다. 이 당시 싱가포르는 지역 회복력의 핵심 요소로서 이전까지 결끄러운 관계였던 싱가포르-인도네시아 양국이 상호 군사 접촉을 통해 관계를 긴밀하게 개선해야 한다고 주장했으며 1989년부터 양국군은 수마트라와 싱가포르를 오가며 공동 훈련을 실시하였다. 이러한 양자방위 협력 훈련은 위기 상황에서 집단적 대응을

158) <http://www.terradaily.com/2004/041230130145.fw1buqyd.html> (검색일: 2018. 10. 15).

159) Wang Jianxin and Zhang Yongxing, (2005). “Singapore plays active role in tsunami relief efforts” *Reliefweb*, 17 Jan 2005. <https://reliefweb.int/report/myanmar/singapore-plays-active-role-tsunami-relief-efforts> (검색일: 2018. 8. 17)

160) Jianxin and Yongxing, (2005). <https://reliefweb.int/report/myanmar/singapore-plays-active-role-tsunami-relief-efforts> (검색일: 2018. 8. 17)

허용하고 향후 아세안 회원국 간의 상호 신뢰를¹⁶¹⁾ 구축할 수 있는 조치로서 역할을 할 것으로 기대를 모으기도 하였다. 실전에서도 1997년 팔렘방의 실크에어 항공기 추락사고 당시 양국은 공동작전을 펼친 바 있다.

2004년 쓰나미 참사 때도 인도네시아 자카르타 주재 육군 무관장이자 쓰나미 당시 싱가포르 지원군을 지휘했던 찬춘싱(陳振聲) 전 싱가포르 국방부 차관은 싱가포르와 인도네시아가 아세안 내 정치적 리더십에서부터 군사력에 이르기까지 다양한 방면에 걸쳐 특별한 관계를 공유하고 있었음을 강조하였는데, 특히, 자신과 함께 인도네시아에 파견되어 근무한 경험을 갖고 있었던 군사 고문과 전문가들이 현지의 상황을 잘 이해하고 있었으며, 바로 이 점이 싱가포르가 아체에서 적시에 도움을 줄 수 있었던 요소라 설명하였다.¹⁶²⁾

실제로 싱가포르는 참사 이튿날부터 아체 지역에 ‘싱가포르군 의학단(SAF: Singapore Army Forces)’을 대규모로 파견, 실질적인 현지의 의료 구호 활동을 전개하는 신속성을 보여주기도 하였다. 특히, 정규인력 뿐만 아니라 NSF, MOH 건강 클러스터, SCDF, DSO로 구성된 총 114명의 대규모 의료진을 파견하였으며 이들의 적극적인 구호활동은 이듬해 1월 24일까지 이루어졌다. 코드명 ‘OFE(Operation Flying Eagle)’로 명명된 의료 구호 활동은 2004년 12월 27일 부터 1월 24일까지 전개되었는데, 1,500명의 인원과 3척의 보급선, 6대의 상륙함, 12대의 헬리콥터와 8대의 수송기가 동원되었다. 싱가포르는 아체의 가장 심하게 타격을 입은 해안 마을 중 하나인 물라보에서 선발 부대를 파견하여 2동의 야전병원 건립과 부두 재건을 도왔을 뿐만 아니라,¹⁶³⁾ 이 기간 동안 싱가포르 공군은 300톤에 달하는 보급품을 공수하고 2,300명의 구호활동 인력을 교대시키 임무를 원활히 수행하였다.¹⁶⁴⁾ 의료 및 피해복구를 위해 파견된

161) Leonard C. Sebastian, “Defence ties at the heart of Singapore-Indonesia partnership” *Strait Times*, Sep. 7 2017.

162) “우리는 현장의 지휘관들을 예전부터 알고 있었으며, 쓰나미 복구 과정에서 그들과 친구가 되어 산적한 문제들을 해결할 수 있었습니다. 물론 이러한 특별한 관계가 있어야만 임무를 수행할 수 있다는 뜻은 아닙니다, 좀 더 많은 시간이 걸렸을 것입니다. 하지만 위기 상황에서 시간은 그 어떤 것보다도 중요한 요소입니다.” Jermyn Chow, “Unique bond between Indonesia, Singapore key to relief efforts” *The Straits Times*, Dec 27, 2014.

163) Chow 2014.

164) David Boey, *Reaching out: Operation Flying Eagle*, (Singapore: SNP International Pte Ltd., 2005), p. 69.

싱가포르 군대는 인도네시아에 배치된 최초의 외국 군대였다는 점에서 싱가포르 정부의 적극성 뿐만 아니라 현지의 정보를 바탕으로 매우 기민하게 대응할 수 있었음을 보여주었다고 할 수 있다.¹⁶⁵⁾

이러한 특수성을 기반으로 싱가포르는 다른 어떤 국가 및 단체보다도 정부차원의 대규모 지원을 신속하게 펼칠 수 있었으며 인도네시아, 태국 등 피해국의 재건 과정에 매우 큰 기여를 할 수 있었다. 결국, 쓰나미 복구사업이 마무리되었을 때, 아세안의 책임있는 일원으로서 싱가포르의 위상을 더욱 높이는 계기가 되었던 것이다.

3. 싱가포르의 역내 정부 주도형 대응 전략

1) 정부 주도의 대규모 지원과 인프라의 재건

싱가포르가 펼쳤던 구호활동의 가장 큰 특징은 역내 환경에 대한 긴밀한 관계를 토대로 정부 차원의 신속하고, 전폭적인 지원이 가능했다는 점이다. 재난 초기에 대부분의 국가들이나 민간단체 차원에서 불가능했던 대규모 군병력과 군수물자, 공공 의료진의 투입이 이루어졌기 때문이다. 그러나 보다 중요한 점은 양적으로 뿐만 아니라 질적으로도 의미 있는 구호활동이 이루어졌다는 점을 들 수 있다. 싱가포르는 도로, 통신, 의료시설 등 쓰나미에 초토화된 현지 인프라 재건에 주력함으로써 향후 국제사회의 지원이 원활히 공급되게끔 기여했기 때문이다. 그리고 여기에는 아세안의 회원국으로서 역내 환경에 대한 이해와 축적된 경험, 지식의 활용이 뒷받침되었다고 볼 수 있다.

쓰나미 발생 직후 인도네시아에 아체에는 무려 435개에 달하는 INGO와 유엔 산하 단체를 포함한 27개 기부단체가 재건 작업에 참여하였지만 이들 단체들은 현지 지식과 경험이 부족한 경우가 많았고, 물자를 운반하기 위한 피해지역의 인프라가 어느 정도인지 모르는 경우가 대다수였다. 이러한 현지 사정에 대한 몰이해는 초기에 국제구호단체의 수많

165) 이러한 싱가포르 구호팀의 강점은 태국의 피해현장에서도 나타났는데, OEF팀의 의료진 수송을 담당한 공군장교들은 이미 푸켓에 파견되어 왕립 태국 공군과 폭넓은 교류를 갖고 있었으며 태국어에도 능통하였다. David Boey, *Reaching out: Operation Flying Eagle*, (Singapore: SNP International Pte Ltd., 2005), p. 31

은 자원들이 피해주민들에게 효과적으로 전달되는데 있어서 큰 장애가 되었으므로, 다양한 구호 행위자들을 어떻게 관리하고, 총괄적인 시스템을 운용하여 효율성을 높이느냐가 순조로운 복구의 핵심 쟁점이 되었다고 볼 수 있다.¹⁶⁶⁾

쓰나미 발생과 함께 긴급구호활동을 펼친 싱가포르의 닷새째인 12월 31일, 싱가포르에서는 20명의 전문인력으로 구성된 위기대응팀을 인도네시아와 태국의 참사 지역의 구호 활동 기반을 닦기 위해 메단과 푸켓 지방으로 파견하였다.¹⁶⁷⁾ 싱가포르는 쓰나미 발생 전부터 인근 국가에서 예기치 못한 재해 발생시 신속하게 지원 인력이 도달할 수 있도록 하는 재난구호센터를 운영하고 있었으며, 인도주의적 지원 및 지원 조정 업무를 처리할 수 있도록 준비하고 있었다. 그리고 이 시스템을 통해 아세안에서 상황 발생 48시간 이내에 대응 팀을 가동시켜 현장에 전개할 수 있도록 준비한 것이다.

인도네시아의 경우, 초기의 국제 원조는 아체 남쪽 주요 도시인 메단 공항과 긴급 복구 후 다시 개장한 반다 아체 공항을 통해 이루어지고 있었기 때문이다. 하지만, 이들 공항에서 피해지역으로 향하는 도로망은 파괴되거나 협소했으며 세계에서 공수된 구호물자들이 적시에 배분되지 못하고 활주로에 방치되는 일들이 빈번했다. 싱가포르는 여기서 미국, 호주와 함께 공항 시설과 도로의 복구 등 피해지역 인프라 재건에 중심적 역할을 담당하게 된다. 즉각적인 재건 활동에 따라 침수된 도로가 정비되고 보급로가 열리면서 1월 2일과 3일, 반다 아체에는 임시시장이 다시 개장되었다. 또한, 도시로 향하는 연료의 역시 수송되기 시작하면서 일주일 만에 전력의 40퍼센트를 복구하였으며 식수 역시 공급하는 등 난민들의 생존에 필수적인 기반을 마련해 나갔다.

대규모 쓰나미는 수마트라 서부의 해안선을 변화시킬 정도로 기간 시설에 타격을 가했는데, 이 때문에 주요 항구들이 피해를 입어 구호물자를 적재한 선박이 접근하기 어려웠다. 전 세계에서 아무리 많은 물자를 보낸다 하더라도 이를 수용할 수 있는 항구가 기능하지 못한다면 무용지물이 된다는 점을 인식한 싱가포르 해군 선발대는 인도네시아 해군

166) Elizabeth, A. Scheper, Parakrama and S. Patel. *Impact of the Tsunami Response on Local and National Capacities: Indonesia Country Report(Aceh and Nias)*, (London: Tsunami Evaluation Coalition, 2006), p. 30.

167) Chow, 2014.

과 연계하여 피해지역과 가까운 곳에 중장비 차량을 적재한 전차상륙함이 접근할 수 있는 해변을 조사하였다. 이어 상륙함이 접근할 수 있는 지점의 수중 장애물을 제거하고, 상륙지점의 오염을 제거하는 등, 보급 활동의 기반을 마련하는데 총력을 기울였다.¹⁶⁸⁾

여기에 싱가포르를 피해지역 뿐만 아니라 자국의 기지 또한 개방하는 등 구호활동의 효율성을 높이기 위한 과감한 조치들을 펼쳐나갔다. 유엔 구호조정 센터 건설에 착수와 다국적인 자원봉사 단체들이 구호물자를 점검하고 각지에 배분하기 위한 임시장소로서 싱가포르 군의 공군, 해군기지 활용안을 제안했던 것이다. 특히, 싱가포르 민간항공청(CAAS)과 싱가포르 항만청(PSA)은 자국을 통해 인도네시아로 물자를 보내는 전 세계의 구호단체와 자원봉사자들이 탑승한 항공기와 선박에 대해 처리요금을 면제하는 등 대규모 지원활동을 촉진시키기 위한 제도적 지원 역시 병행, 구호활동의 효율성과 연계시키기 위한 세부적인 조치 역시 마련해나갈 수 있었다.

2) 피해국과 역외 정부·NGO와의 중재 역할

역내 주권 존중과 회원국 상호간의 비간섭 원칙을 기본토대로 하고 있는 아세안 방식은 쓰나미 초기 역외 정부 및 NGO들의 대규모 지원활동에 대해서도 제약 요소로 작용하였다. 구호 활동을 전개하는 동안 이들은 현지의 여러 가지 문제점들을 목격하고 피해국 정부에 다양한 요구 조건을 걸기도 하였다. ‘중앙 정부의 개입 배제와 자유로운 구호활동 보장’, 물자 배분의 투명성 강화를 위한 감시’, ‘자원봉사자들의 선교활동 허가’ 등이 대표적이었는데, 인도네시아 등 주요 피해국 정부들에게 이러한 요구에 큰 거부감을 보였던 것이다.

무엇보다도 피해국 중앙 정부의 불만은 국제사회의 원조에 따른 재원에 대해 정책과 예산 집행에 있어 자율성을 가지지 못했다는 점이었다. 원조 공여국들은 피해국의 중앙정부 및 현지의 기관들이 원조 프로그램을 직접적으로 관리하도록 하는 것을 거부하였다. 이 때문에 구호기금의 집행에 있어서 문제가 발생하였는데, 많은 국제사회 기부단체들은 부패 문제 및 투명성 문제를 들며 예산 관리 및 프로그램의 운영을

168) David Boey, *Reaching out: Operation Flying Eagle*, (Singapore: SNP International Pte Ltd., 2005), p. 70.

피해국 당국으로 이양하는 것을 꺼려했기 때문이다. 이는 남아시아 국가 전반에 대한 국제사회의 신뢰가 낮았기 때문이며, 실제로 공여국 구호 단체들은 현지 사정에 밝지 못했음에도 불구하고 전반적인 구호 프로그램을 일일이 통제함으로써 투입에 비해 효과적인 결과를 거두지 못하는 부작용을 낳기도 하였다.

쓰나미의 가장 큰 피해국인 인도네시아가 미국을 비롯한 서방세계에 매우 부정적인 이미지를 갖고 있었던 점도 초기에 상호간의 신뢰 구축과 협력을 제약하였다. 이는 2003년 미국이 감행한 이라크 침공의 영향이 컸는데, 테러와의 전쟁은 당시 무슬림 국가들에 공포와 분노를 촉발시켰고, 세계 최대의 무슬림국가인 인도네시아에 역시 이를 반 무슬림적 행위로 받아들였다.¹⁶⁹⁾ 이 때문에 쓰나미 당시 미국은 1만 5,000명의 미군을 복구현장에 3개월 동안 투입시키고 세계에서 가장 많은 금액을 원조했음에도 불구하고, 인도네시아에서 자국의 부정적인 이미지를 감소시키는데 어려움을 겪었다. 쓰나미 발생 직전인 2004년 11월 초 인도네시아에서 재차 실시한 여론조사에서 66%였던 미국의 부정적 이미지는 사건 발생 3개월 후인 2005년 3월의 조사에서도 여전히 54%로 과반수를 넘을 만큼 뿌리깊은 것으로 드러났기 때문이다. 이는 광범위한 원조에도 불구하고 서방의 주요 공여국들이 동남아시아에서 신뢰를 복원하기가 매우 어려웠음을 단적으로 보여준다.¹⁷⁰⁾

마찬가지로 동남아시아의 권위주의적 정권들은 여전히 인권탄압의 문제로 유엔을 비롯한 국제사회의 비판과 제재를 오랜 기간동안 받아왔기 때문에 외부 세계에 대한 불신이 자리잡고 있었다. 즉, 쓰나미가 긴밀한 공조를 통해 극복해야 할 초국가적 차원의 엄청난 도전이었다는 사실에는 누구나 공감하였지만, 아세안의 피해국마다 안고 있었던 특수한 환경과 민감한 정치적 상황은 보편적인 인도적 가치를 내세운 국제사회의 개입을 순조롭게 받아들이지 못하였기 때문이다. 아체 지역의 반군 세력을 수십년간 억눌러왔던 인도네시아 정부나 미얀마 역시, 자칫 구호단체의 지원이 저항세력에게 흘러갈 것을 염려했다. 이 때문에 아세안 방식의 원칙을 내세우며 유엔을 비롯한 국제사회의 인도주의적 도움을 일관되게 거부해왔던 것이다. 결국, 불신을 해소하고 국제사회의 원활한 지원

169) Michael Kugelman, "One Year After the Tsunami: Policy and Public Perception", *Asia Program Special Report*, (May 2006), p. 8.

170) Kugelman, (2006), p. 9.

과 피해공동체의 재건이 이루어지기 위해서는 양측의 신뢰를 받는 중재자의 역할이 필요했다고 볼 수 있다.

주요 피해국들과의 긴밀한 관계를 바탕으로 재난 발생 초기부터 인상적인 구호활동을 펼쳤던 싱가포르의 이러한 역할을 수행할 수 있는 가장 적절한 행위자이기도 했다. 글로벌 개방경제를 표방하며 서구 국가들과 긴밀한 정치경제적 관계를 갖고 있으면서도 동시에 역내의 정치적 환경과 문화적 정체성을 공유하는 아세안의 핵심 일원이었기 때문이다. 이러한 독특한 위상을 바탕으로 싱가포르는 아세안이 주도하되, 글로벌 차원의 구호활동이 연계될 수 있게끔 중재적 역할을 담당하게 된다.

이는 미국의 쓰나미 구호특사(Special Envoy for Tsunami Relief)로 파견되었던 빌 클린턴 전 대통령이 제안한 접근방향과도 일치한다고 볼 수 있다. 당시 동남아의 피해지역을 살펴보고 귀국한 클린턴 특사는 담화에서 ‘피해국들에 대한 원조가 효과적이기 위해서는 NGO의 역량 뿐만 아니라 현지 정부·기관들의 역량이 필요하며 구호 단체들 간의 원활한 소통과 협력이 필수적’임을 강조했다.¹⁷¹⁾ 또한, 무분별한 구호 단체 파견의 부작용을 비판하고 현지 사정에 밝은 아세안 국가들이 주도할 수 있는 구호 여건을 조성해야함을 지적한 것이라 볼 수 있다.

미얀마에 대한 구호활동이 교착에 빠진 국면에서 싱가포르는 아세안 외무장관 회의를 소집해서 원활한 지원의 돌파구를 마련하기 위해 협상을 시작했다. 그리고 미얀마 정부의 우려를 불식시키기 위한 방안으로 유엔-아세안-미얀마 3자가 함께 참여하는 미얀마 구호전담기구 설치방안을 논의하였으며, 서구를 비롯한 국제사회 NGO들이 미얀마를 지원할 수 있는 길을 열어 나갔다.¹⁷²⁾

또한 인도네시아와 스리랑카의 사례에서 보듯이, 지속가능한 장기적 재건계획은 내전 중인 갈등 당사자들 간의 평화협정 체결에 달려있음을 이해하고, 아체에서 적어도 휴전을 유지하고 질서 안정을 위한 평화협정을 체결할 수 있도록 인도네시아 정부군과 GAM 세력 사이의 협상을 촉구하였다. 또한, 이 과정에서 인도네시아 정부군을 대신하여 아체 반군 지역의 거대한 잔해 제거와 수천 명의 시신을 발굴하고 신원을 확

171) Clinton, William J. 2006. “Finding our collective voice-President Clinton April 12, 2006” transcript of speech, accessed 15 September 2009.

172) Tan York Chor, “ASEAN-UN Relations: A Regional Family within the Global Family of States,” In Tommy Koh (eds.), *50 Years of ASEAN and Singapore*, (Singapore: World Scientific, 2017), p. 220.

인하는 임무 역시 싱가포르가 수행하게 된다.¹⁷³⁾

이러한 협력 과정을 거치며 인도네시아 정부는 복구가 진행되는 가운데 구호체계에 대한 통제권한을 점차 다양화·분산시킴으로써 자국이 모든 것을 통제 관할하지 않고 아세안 및 유엔 산하 단체들과 권한을 나누는 방식으로 전환하기 시작했다. 이 과정에서 정부간 대화채널의 효과를 극대화하고자 UNORC(유엔아체회복협력사무소)에 몇몇 주도적인 역할을 위임하였으며 국제 구호단체간의 업무분장과 통제권 역시 현지 사정에 밝은 피해국들과의 공동 관리 형식으로 전환해갔다. 또한 이러한 과정에서 투명성을 확보하기 위해 인도네시아 정부는 국제사회가 원조물자와 기금이 지방정부로 전달되는 과정을 볼 수 있게끔 공동 감시단을 운영하였으며, 프로세스가 궤도에 오른 뒤에는 현지 복구 작업의 통제권한을 지방정부로 점차 이양시켜 나갔다.¹⁷⁴⁾ 이러한 모델은 스리랑카, 몰디브 등 피해국 정부의 역할이 제한된 국가에서 공여국 및 기부 단체들이 직접적으로 구호 사업을 통제함으로써 부딪힌 난관을 해결하는데 유용한 가이드라인이 되었다고 볼 수 있다.

3) 지역적 규모의 재난에 대한 아세안 중심의 대응체계 강화 노력

(1) AADMER을 통한 역내 공조체계 마련

일찍이 아세안은 1976년 ‘아세안협력선언(ASEAN Concord I)’을 통해 회원국들은 재해 관리 역량 향상에 협력해야 하며 상황 발생시, 역내 회원국 상호간의 지원을 요청할 수 있다고 명시한 바 있다. 회원국들은 아세안의 정신을 강화하고 역동적인 발전 잠재력을 펼칠 수 있도록 지역의 재해 관련 문제에 대한 공동의 협력을 강화한다는 것이다. 이는 2003년 10월 발리에서의 ‘아세안협력선언(ASEAN Concord II)’에서도 재확인 되었으나, 이듬해 쓰나미의 참사가 발생했을 때, 체계적인 지역차원의 대응으로 연결되지 못한 측면이 있었다.

이에 따라 아세안은 2005년 7월 26일, 라오스 비엔티엔에 모여 초국가적 거대 재난에 대한 실효적인 방안을 마련하기 위해 ‘아세안 재난 관리 및 긴급대응에 관한 협정(ASEAN Agreement on Disaster

173) Margesson, (2005), p. 23.

174) Inderfurth and Cohen, (2005), pp. 48-49.

Management and Emergency Response: AADMER)’을 공표하게 된다. AADMER은 지진과 쓰나미 뿐만 아니라 사회, 경제 및 환경 자산에서 재해 손실을 상당히 입힐 수 있는 광범위한 도전이 포함되었으며 회원국들은 이를 경감할 수 있도록 효과적인 메커니즘 마련에 동참하고 국가적인 노력과 지역 및 국제 협력을 강화하여 재해 비상사태에 공동으로 대응할 것을 명시하고 있었다.¹⁷⁵⁾ AADMER은 아세안에서 법적 구속력이 있는 지역 협약으로서 아세안 공동체를 지향하고 아세안 회원국의 국민과 공동체의 재난위험 감소 및 나아가 기후변화와 같은 글로벌 위험이슈 대응 운동과의 연계 역시 모색하고 있었다.

<표 3-5> AADMER의 주요 원칙과 의무

제3항 원칙
<ol style="list-style-type: none"> 1. 각국의 주권, 영토의 무결성, 국가 통합은 유엔 헌장과 동남아시아의 우호협력 조약에 따라 존중되어야 한다. 이러한 맥락에서 자신의 영토 내에서 발생하는 재해의 당사국은 대응의 일차적 책임을 지며 외부 지원 또는 지원의 제의는 피해를 입은 당사자의 요청 또는 동의에 의해서만 이루어져야 한다. 2. 지원을 요청하거나 이를 요청받은 측은 해당 지역 내 지원의 전반적인 방향, 통제, 조정 및 감독을 수행할 수 있다. 3. 회원국들은 연대, 파트너십의 정신, 각자의 필요, 능력 및 상황에 따라 본 협정의 목적을 달성하기 위한 협력과 조정을 강화해야 한다. 4. 회원국들은 예방과 완화에 우선순위를 두고, 재난을 예방, 감시, 완화할 수 있는 예방조치를 취해야 한다. 5. 회원국들은 가능한 모든 수준에서 지속 가능한 개발 정책, 계획 및 프로그래밍에 대한 주요 재해 위험 감소 노력을 해야 한다. 6. 회원국들은 재해 위험을 다루는 데 있어서 지역 사회, 비정부 조직 및 민간 기업을 포함시키며 그중에서도 지역사회에 기반한 모든 이해관계자들과 함께 재해 대비와 조기 대응을 위한 접근을 모색해야 한다.

175) <http://agreement.asean.org/media/download/20140119170000.pdf> (검색일: 2018. 10. 19)

제4조 일반 의무

1. 재난 위험의 식별, 모니터링, 평가 및 조기경보시스템 개발, 재난 구호 및 비상 대응에 관한 대기, 정보와 기술 교환, 상호 지원 등의 재해손실 경감을 위한 조치 및 구현을 위해 협력한다.
2. 역내에서 발생하는 재해에 즉시 대응하며 그 재해가 다른 회원국에 미칠 수 있는 가능성이 높은 경우, 그 결과를 최소화하기 위한 회원국가 또는 국가가 요청하는 정보에 즉시 대응한다.
3. 영향을 받는 당사국의 지원 요청에는 즉시 대응한다.
4. 본 협정에 따른 의무를 이행하는데 필요한 입법·행정법 및 기타 다각적인 조치를 취한다.

위 내용에서 보듯이, AADMER의 원칙은 제1조에서부터 아세안 방식의 기본 바탕인 회원국 상호 간의 주권 존중과 불간섭의 원칙을 반영하고 있는 것이 사실이다. 외부의 지원에 대한 피해 당사국의 허가와 판단을 우선적으로 존중해야 함을 명시하고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 일단 피해국과의 합의를 통해 대응과정에 공조를 취하게 된 다음부터 역내 회원국들은 아세안 공동체의 일원으로서 전반적인 활동을 감독, 관찰하는 적극적인 역할도 수행 가능하도록 명시한 것이 특징이다.

싱가포르는 비록 쓰나미의 피해를 입지 않았지만, 세계에서 가장 빈번하게 자연재해가 발생하는 지대에 둘러싸여 있다. 때문에 아세안 회원국들간의 긴밀한 상호연계를 구축하면서 역내의 재난관리 활동에 깊이 관여해온 것은 자연스러운 맥락이었다. 따라서, 싱가포르의 민간방위군(SCDF)은 AADMER의 실천에 있어서도 보다 구체적인 활동 임무를 부여받아 수행하고 있었다.¹⁷⁶⁾ 또한, 싱가포르는 이 지역에서 재난이 발생에 대비하기 위해 항시 대비태세를 갖춘 비상 대응 및 평가 장교(대원)단 역시 구성되어있는 상태였다.¹⁷⁷⁾ 실제로 AAMER은 2009년 12월 24일 발효된 이후 아세안 회원국들 간의, 그리고 국가간 지역 협력 방안의 논의체로 기능하게 된다.

176) Kadir Maideen, "ASEAN and Singapore's Partnership in Disaster Response," In Tommy Koh (eds.), *50 Years of ASEAN and Singapore*, (Singapore: World Scientific, 2017). p. 73.

177) Maideen, 2017, pp. 73-74.

(2) 지식 공유 및 글로벌 정보체제와의 연계

또한 AADMER Work Program을 구성하는 계획안의 주창자로서 싱가포르는 리더십 개발, 소방, 구조 및 재난관리 훈련 프로그램을 제공하였는데, 이는 역외에 대한 지나친 의존도를 줄이고자 함이었다. 즉, 아세안 내에서의 재난관리 노하우와 정책 사례, 전문지식 공유를 통해 지역 회원국들의 재난관리 역량을 강화하고자한 것이다. 싱가포르는 그 중 ‘아세안 재난관리 조정지원 센터(AHA Centre)’의 설립 및 운영안을 제안했는데, AHA센터의 일차적 의무는 아세안 회원국과 유엔 및 기타 국제 기구들 간의 소통과 의견 조율로서 향후 지역적 공동 대응을 위한 토대가 되었다. 싱가포르는 실행 계획을 주도적으로 설계하고 그 후속 조치 역시 모니터링 함으로써 전술한 AADMER 운영의 핵심 역할을 수행하게 된다.¹⁷⁸⁾

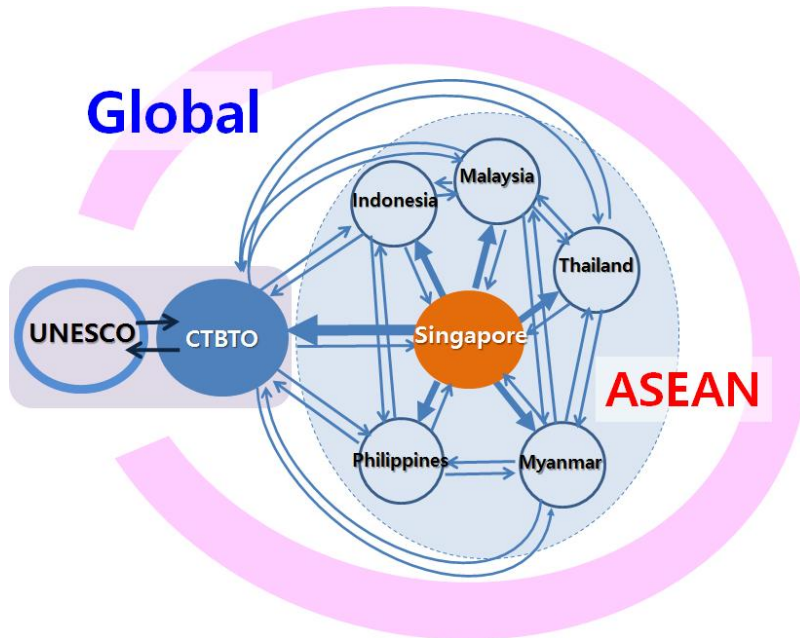
특히, 재난 모니터링 및 분석을 위한 역내 허브 역할을 하면서 싱가포르는 통신기술(위성통신 기능, 인터넷 연결, 모바일 통신을 위한 글로벌 시스템, PSTN(voice-enabled calls) 및 원활한 포트 계획을 개발하는데 적극 협력하였다. AHA센터와 모든 아세안 회원국 간에는 항시 대비태세로 연결되어야 한다는 점을 강조하고 이를 주도하게 된다.¹⁷⁹⁾ 나아가 ‘ASEAN 비상 대응 및 평가 팀(ASEAN-ERAT)’의 상시적인 운용에도 기여하게 되는데, 싱가포르는 재해 지역에 대한 즉각적인 요구 평가를 수행하는 신속한 전개 및 대응 메커니즘이 필요함을 인식하고 ASEAN ERAT의 구축 및 교육에 중추적인 역할을 담당하였기 때문이다. 아세안 회원국에서 ERAT에 파견한 인원들은 쓰나미와 같은 비상상황 발생 시 해당 국가에 대한 손실 평가 및 피해 저감, 조정을 위한 대응팀에 자동적으로 배치되게 된다. ASEAN-ERAT 역할에는 물류, 비상통신 및 조정에 대한 지원 제공도 포함된다. 일단 재난 지역에 도착하면, 팀은 그 결과를 AHA 센터에 보고하여 이후 대응 노력을 강화함으로써 지상에서 최대의 효율성을 달성할 수 있도록 설계하였다.¹⁸⁰⁾

178) AHA 센터는 지금까지 아세안 역내 17개의 사무소를 설치하고 재난 상황 파악과 전파에 대한 업데이트 정보를 지속적으로 제공함으로써 아세안의 지진과 쓰나미 등 예기치 못한 위험 대응력을 높이는데 기여하고 있다. Maideen, 2017, pp. 74-75.

179) Maideen, 2017, p. 75.

AADMER은 원칙에 따라, 회원국들의 사회, 경제 및 환경 자산뿐만 아니라, 재난 손실의 실질적인 감소를 달성하기 위한 효과적인 협력 방안 마련에 기여했는데, 개정안이 마련된 AADMER Work Programme 2010-2015는 구현 후 5년 동안 지역 수준에서 공동 대응 및 재난 위험 감소를 위한 지역 메커니즘을 구상하고 최초 출범시 나타났던 문제점들을 개선하는 방향에 대한 해결방안을 담고 있었다. 이러한 대비 프로그램은 AADMER의 실효적 효과 뿐 아니라 글로벌 차원에서 운용되고 있는 지진음과 사전탐지 정보활동과도 연계되도록 하였는데, 포괄적핵실험 금지조약기구(CTBTO)와의 연계성 강화가 그것이었다.

<그림 3-4> 아세안 조기경보 네트워크의 확대



당초 CTBTO는 본연의 군사적 목적 외에 쓰나미 정보의 공유라는 평화적 목적에 활용하는데 UNESCO와 먼저 합의한 바 있었다. 이에 인도네시아, 스리랑카, 말레이시아, 태국, 호주, 필리핀 등 남아시아 국가들은 UNESCO와 쓰나미 정보를 사전에 탐지하기 위한 목적으로 지진 및

180) 2017년 현재 아세안에는 118명의 ERAT 회원이 있는데 그 중 12명 만이 싱가포르 출신이지만 이들은 시스템 운용 및 교육과 같은 핵심적 역할을 담당하고 있다. Maideen, 2017, p. 75.

수증음과 자료를 공유하기로 MOU를 체결하였던 것이다.¹⁸¹⁾ 이후 아세안은 지역 차원에서 CTBTO 및 UNESCO와 함께 가장 먼저 대형 재난에 대한 조기경보 시스템을 구축하게 되었고, 지역 공조 프로그램과 글로벌 차원의 대응체계를 연계한 프로그램으로서 주목받게 되었다.

(3) 재난 발생시 통합적인 역내 자원관리 방안 모색

쓰나미 지원 과정에서 경험하였듯이 아세안은 재해 발생 빈도와 규모 증가로 인해 피해 지역에 긴급 구호 물자를 적시에 전달할 수 있는 지역 메커니즘이 시급히 필요하게 되었다. 특히 피해지역으로 접근하는 인프라가 갑작스럽게 붕괴되었을 경우 운송 및 유통의 취약성을 노출하였기 때문에 거점마다의 재해 비상 물류 보관소(DELSA)의 설치가 중요해졌다. 싱가포르, 말레이시아와 함께 쓰나미 피해의 주요 피해지역에 DELSA를 설립하는 것을 추진하였으며, 구호물자 및 비축식량 등을 배분하였다. 또한 현지에서 이를 전문적으로 운용할 수 있도록 물류 담당자를 대상으로한 물류 관리 및 위험 소통에 대한 워크숍을 제공하게 된다. 이후 각 거점을 필리핀과 태국으로 확대하여 두 곳의 구호기지를 추가적으로 건설하였다.¹⁸²⁾

또한 아세안 회원국들은 자연 및 인간에 의한 위험, 위험 평가, 취약성 모니터링, 재해 관리 능력 등에 있어서 각자의 영역에서 재해 위험을 식별하기 위한 적절한 조치를 취해야 한다는 것을 의무화하였다. 이러한 조치는 피해 당사국의 판단만으로 결정되는 것이 아닌, 역내의 합의된 기준에 따라 확인된 각 위험에 적절한 수준의 대응책을 결정한다고 명시, 지역 차원의 안보위협 인식과 공조가 가능하도록 하였다. 즉, 어떤 수준에서 어느 정도의 구호물자, 인력이 필요할 것인가를 아세안의 합의된 통해 결정되도록 한 것이다.¹⁸³⁾

이에 더하여 예기치 못한 초국가적 재난 발생 시 피해국은 자신의 영토 내에서 원조의 전반적인 방향, 통제, 조정 및 감독을 공동으로 수행

181) 강익범. 2014. “쓰나미와 포괄적핵실험금지조약기구(CTBTO).” 『한국방재학회보』, 제13집, 5호. 한국방재학회, pp. 52-53.

182) Maideen, 2017, p. 76.

183) 각 회원국은 합의된 정보를 바탕으로 아세안 재해 관리에 관한 인도주의적 지원을 위한 조정 센터(AHA 센터)에 전달하도록 보장해야 한다. <http://agreement.asean.org/media/download/20140119170000.pdf> (검색일: 2018. 10. 19)

하되, 가능한 범위까지 지원의 적절하고 효과적인 관리를 위한 현지 시설과 서비스를 제공하기로 합의하였다. 나아가 역내 회원국 간, 그리고 민간 기업을 포함하는 이해관계자간의 협력계획 마련은 향후 재난 발생 시 지원활동에서 광범위한 파트너십 운용을 대비한 것이었다. 대표적인 예로 AADMER 파트너십 그룹과의 ACDM의 협력안은 그간 취약했던 아세안의 시민사회 조직과 역내 정부 기구간의 공조를 제도화하는 선구적인 이니셔티브로 평가할 수 있다.

이러한 역내의 체계적인 재건 과정을 통해 피해국들은 예상보다 빠른 속도로 재건에 나서기 시작했는데, 가장 큰 피해국이었던 인도네시아와 말레이시아의 경우 예상을 깨고 1분기 만에 GDP 성장률을 반등시키는 등 매우 빠른 회복을 보여주기도 하였다.¹⁸⁴⁾

<표 3-6> 주요 피해국들의 예상 GDP 성장률 및 실제 GDP 성장률(2004~2005)

No.	피해국가	2004년 GDP 성장률	2005년 GDP 성장률	
			예상	실제
1	인도네시아	5.0	5.5	5.5
2	스리랑카	5.4	6.0	5.3
3	인도	7.3	6.2	6.2
4	태국	6.1	6.1	5.5

출처: IMF. Preliminary Assessment of the Macroeconomic Impact of The Tsunami Disaster on Affected Countries, and of Associated Financing Needs). [http://www.imf.org/external/ np/oth/2005/020405.htm](http://www.imf.org/external/np/oth/2005/020405.htm) (검색일: 2014. 7. 2).

(4) 국제재난경감 프로그램의 지역적 수용역량 강화를 위한 노력

2004년의 쓰나미는 아세안 뿐만 아니라 전세계에도 초국가적 재난 관리에 대한 국제적 공조의 필요성을 상기시켰다. 특히, 그간의 구호 위주로 이루어졌던 사후적 접근에서 벗어나 이를 조기에 발견하여 대책을 세우거나 선제적으로 예방, 대비함으로써 피해 자체를 경감시키려는 적극적인 공조 방식을 모색하게 되었다. ‘유엔재해경감 국제전략기구(UN

184) 물론, 모든 쓰나미의 피해국들이 국제적인 지원을 수용했던 것은 아니다. 재난 대응 초기에 태국은 UN의 중점지원대상국으로 선정되는 것을 거부했고, 복구비용 대부분을 자체 부담함으로써 독자적으로 위기를 해결하려는 정치적 결정을 내리기도 하였다. 윤정현, 2014, p. 7.

International Strategy for Disaster Reduction, UNISDR)’가 발표한 ‘효고 행동강령(Hyogo Framework for Action, 2005-2015)’과 ‘센다이재해위험 경감강령(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030)’은 바로 이러한 맥락에서 수립된 종합적인 국제재난경감 프로그램이었다.

2005년 1월 일본 고베에서 개최된 재해경감세계회의에서는 안전한 세계를 만들어가기 위한 실천 전략을 수립하기 위한 종합 프로그램을 수립하였는데, 여기서 발표된 효고행동강령은 초국가적 재난의 경감과 자연재해에 취약한 개도국에 대한 체계적인 지원과 정보 공유를 위한 종합 계획이었다.¹⁸⁵⁾ 특히 재해위험경감의 책임을 국가와 지역, 국제기구 모두가 공유해야 한다는 것을 명시하였는데, 사실상 국제기구는 각국별로 실시할 실천 프로그램들을 평가, 검토함으로써 추진전략 전반을 관리 조정하는 역할을 맡은 반면, 실천 계획의 핵심적인 부분은 각국과 지역 공동체에 일임하고 있었다. 실제 그 내용을 살펴보면, 각국 정부는 중대 재난에 대응하는 당국의 조정 메커니즘 개발하고 위험 경감 상태에 대한 기본 평가를 수행해야 했다. 또한, 자국의 재해경감 프로그램을 지속적으로 업데이트함으로써 효고의 목표와 국가적 진행상황을 조화시켜야함을 명시하고 있었다. 지역 공동체의 경우, 지역 내 재난 조기 경보 메커니즘 개발해야 하며, 세부적인 재해 위험경감을 뒷받침하기 위한 인도적인 프로그램과 프레임워크를 지역차원에서 통합할 것을 촉구하였다. 여기에는 위험에 관한 데이터 수집과 예측, 조기경보를 위한 역내 국가간 정보 교환 등의 내용도 담고 있었다.¹⁸⁶⁾

문제는 이러한 국제사회의 재해경감 프로그램들이 아세안을 포함한 개도국들에 적용되기 위해서는 기술적 지원과 체계적인 전략 수립·운영의 노하우가 필요하다는 점이었다. 싱가포르는 2009년 효고행동강령의 이행을 위한 국가발전계획 보고서를 발표함으로써 재난에 대한 취약성을 경감하고 대응역량을 강화하기 위한 실천에 착수하였는데, 1차적으로는 국내적 재해경감 시스템의 체계화를, 그리고 나아가 이를 아세안 내외의 국가들과 공유하는데 노력을 기울이기 된다.

싱가포르 정부는 재난위험경감 전략을 위한 핵심요소로서 재난에

185) HFA 2005-2015는 초국가적 재해 위험에 대한 평가,모니터링과 조기경보 강화, 탄력적인 대응을 위한 지식·혁신·교육을 골자로 하였다.
<http://www.ndmi.go.kr/intercorp/intercorp.jsp> (최종 검색일: 2018. 12. 26).

186) <http://www.eird.org/regional/hyogo-framework.html> (최종 검색일: 2018. 12. 26).

대한 통합적, 조율적 기능을 가진 기구의 필요성을 인식하였는데, ‘싱가포르 민간방위대(Singapore Civil Defence Force, SCDF)’의 창설은 이러한 맥락에서 이루어졌다. 또한 싱가포르 정부는 공동체의 준비역량 증진을 위해 시민교육 프로그램 개발을 시작하였는데, SCDF는 싱가포르의 국가비상대응을 담당하는 기구로서 뿐만 아니라 비전통적인 위협에 대응하기 위한 지식과 훈련 프로그램의 지원 주체로서, 나아가 범부처를 아우르는 통합적인 총괄 기구로서 역할을 수행하게 된다.¹⁸⁷⁾

싱가포르는 효고의 실천적 차원에서 이러한 경험들을 지역 국가들과 공유하기 위한 ‘싱가포르 협력프로그램’을 출범시켰다. 이는 2015년 3월 제3차 유엔 재난위험저감 컨퍼런스에서 산무감(Kasiviswanathan Shanmugam)싱가포르 외무장관 겸 법무장관 싱가포르가 100여개 개도국들에 기술 지원을 확대하는 주요 플랫폼이었다. 여기에는 브루나이, 필리핀 등 아세안 뿐만 아니라 역외의 제3세계 국가들을 역시 참여하게 된다. 또한, 아세안 재난관리위원회 중앙 태스크포스를 운영함으로써 지역 국가들이 관련 프로그램을 적용, 개발할 수 있는 긴밀한 협력체제를 구축하였다. 이러한 과정에서 2012년 최악의 풍수해를 맞아 600여명의 사상자가 발생한 필리핀 보파(Bopha)에서 보여준 SCDF의 활동은 쓰나미 이후 싱가포르가 재해경감 프로그램 전파와 인도적 지원을 적극적으로 병행하였던 대표적인 사례이기도 했다.¹⁸⁸⁾

싱가포르는 효고강령이 종료되는 이후의 새로운 재해위험관리 계획에서 선진형 재해위험관리 기술 및 정책을 적극적으로 반영하기 위한 2015년부터 의제 발굴 태스크포스에도 참여하였는데, 이러한 노력들은 효고의 후속조치인 센다이 재해위험경감강령 출범과정으로 이어지게 된다. 센다이 강령은 재난 위험에 대한 이해를 증진하고, 이를 경감하는데 도움이 되는 거버넌스를 수립하며, 회복탄력성(resilience) 강화를 위한 투자를 증진시키고, 효과적인 대응을 위한 준비태세의 향상과 재건 역량을 증진시키는데 우선순위를 두고 있었다.¹⁸⁹⁾

187) Yee Woan Tan, “Statement made at the Global Platform for Disaster Risk Reduction” *Global Platform for Disaster Risk Reduction Forum* (4th Session), United Nations Office for Disaster Risk Reduction, (May 24, 2013).

188) 2013년부터 싱가포르는 효고 이후의 새로운 글로벌 전략 의제들을 어떻게 구상할지에 대한 포럼과 워크숍을 UNISDR과 공동으로 개최하기 시작했는데, 이러한 활동들은 향후 센다이 강령의 출범에 주도적인 역할로 이어지게 된다. Yee, (May 24, 2013).

189) 이승주, “동북아 대규모 재해·재난 거버넌스,” 『동북아 신흥안보 거버넌스: 북

2015년 센다이 강령이 출범한 이후, 싱가포르와 UNISDR은 기후변화에 취약성을 가진 도서 국가들과 기타 개도국들의 재난위험관리능력을 강화하기 위해 협력했다. 2015년 11월 4일, 싱가포르와 UNISDR의 대표단이 구성한 합동 교육훈련팀의 활동이 대표적인 사례이다. 그 주요 내용은 조기경보 시스템, 위험 및 취약점 평가, 비상 대비 계획, 탄력적인 공중 보건 시스템, 기후 변화 완화 조치 및 지속 가능한 도시 계획에 대한 전문 지식을 개도국과 공유하기 위함이었다. 이들의 역할은 취약한 개도국들의 위험 감소와 기후 변화 적응과 완화를 위한 각종 프로그램들을 수용할 수 있도록 이들의 역량을 증진시키는데 초점을 맞추었다.

당시 프로그램에 참여한 28개 개도국들의 대표들은 재난 위험 경감과 기후 변화 조치를 위한 실질적인 개발 정책에 구현하고 통합하기 위한 지식을 확보할 수 있었다. 인도양의 도서국가인 모리셔스 (Republic of Mauritius)의 환경부 장관 룩시먼(Rajarm Luximon)은 이 과정이 센다이 프레임워크의 실행을 강화할 것이라고 기대했으며,¹⁹⁰⁾ 특히, 싱가포르의 회복탄력성에 기반한 재해경감 프로그램은 아직 체계화된 대응체제를 갖지 못한 개도들에게 유용한 접근법 중 하나로 주목받기도 하였다.

이어 2016년 9월에는 싱가포르 협력프로그램의 일환으로 난양 기술대학교(Nanyang Technology University)가 UNISDR와 함께 센다이 강령 2015-2030의 이행을 위한 통합적 재난위험경감 워크숍을 실시하였다. 재난 위험 감소에 대한 싱가포르의 경험을 각국이 공유하고자 열린 워크숍에는 2030년 지속 가능한 개발을 위한 의제와 각국의 프로그램에 대한 적용 가능성에 대해 심층적인 논의를 하였다. 특히 UNISDR은 이를 국제재해위험경감 계획에 통합·반영하기 위한 초안을 마련했다는 점에서 싱가포르의 프로그램은 국제적 수준의 재해위험경감계획의 표준안으로서의 의미가 컸다.¹⁹¹⁾

4. 소결

합지정학의 시각』 컨퍼런스 발표자료. p. 44.

190) 룩시먼은 “이 프로그램을 통해 센다이 강령의 우선순위가 어떻게 연계되어야 하는지, 그리고 격차를 어떻게 이해하고 구체적인 실행 계획과 목표를 수립해야 하는지를 이해하게 되었다”고 인터뷰했다. <https://www.unisdr.org/archive/50859> (최종 검색일: 2018. 12. 26).

191) <https://www.unisdr.org/archive/46528> (최종 검색일: 2018. 12. 26).

2004년 대지진과 함께 남아시아를 강타한 쓰나미는 최악의 인적·물적 피해를 기록한 초대형 재난이었다. 사건 발생 직후, 공식적으로 확인된 사망자 수만 해도 18만 명을 넘어섰고, 진앙지와 가까웠던 인도네시아, 태국, 나아가 스리랑카, 인도에까지 영향을 미쳤다는 점에서 일국을 넘어 지역차원의 돌발형 신흥안보 이슈였다고 볼 수 있다. 그러나 쓰나미의 피해는 주로 관광, 수산업에 집중되었으며 진앙지와 인접한 국가를 위주로 피해가 집중되었다는 점에서 한정형 이슈의 특징을 보이기도 하였다. 쓰나미 발생 직후 전세계의 미디어는 참혹한 피해지역의 모습에 놀랐으며, 이에 국제사회는 구호물자와 재정 원조를 포함하여 지원을 아끼지 않았다. 그러나 피해국인 인도네시아를 비롯하여 역내 정부의 중심 역할이 부재한 채 이루어진 엄청난 지원은 현지에 대한 정보 부족, 종합적 관리체계 부재, 현지와 중앙정부의 정치적 갈등 등으로 효과를 보지 못하였으며 여러 가지 문제를 유발하였다.

하지만 당시 거의 피해를 입지 않았던 싱가포르를 이를 지역 차원의 위협으로 인식하고, 아세안의 책임있는 일원으로서 군 병력과 대규모 복구 장비를 투입하는 등 정부차원의 전격적인 지원을 펼쳐나갔다. 여기에는 역내 회원국에 대한 인도적 지원 의도도 있었지만, 결과적으로 싱가포르에게는 주요국들의 관광 인프라 복구지원에 따른 동남아시아 경제 전반의 경제 침체를 막고, 역내의 위상을 확보하는 계기가 되었다고 볼 수 있다. 싱가포르가 정부차원의 적극적인 지원을 펼칠 수 있었던 배경에는 긴밀한 군사협력을 포함한 현지의 풍부한 경험과 정보가 축적되어 있었기 때문이다. 싱가포르는 이를 바탕으로 전세계에서 유입된 물자와 구호인력을 수용할 수 있는 재건 인프라를 긴급히 구축하는데 초점을 맞췄으며 나아가 피해국 중앙정부가 관리·조정의 중심적 역할을 수행할 수 있는 토대를 마련하였다. 복구된 인프라와 재건 사업이 순조롭게 이루어지면서 인도네시아와 말레이시아의 경우 예상을 깨고 1분기 만에 GDP 성장률을 반등시키는 등 매우 빠른 회복을 기록하게 된다.

결국, 쓰나미의 사례는 시급한 대응이 필요한 지역 차원의 돌발적 위험이슈에 대해 비체계적인 글로벌 차원의 대응보다는 현지의 정보와 경험이 풍부한 역내의 주도적 대응이 적절함을 시사한다. 또한, 이 과정에서 주목할 점은 싱가포르가 역외에 의존하지 않고 아세안이 자립적으

로 대응할 수 있도록 지식공유, 자원 배분을 포함한 실효적인 재난공조 체제를 수립하는데 크게 기여했다는 점에서 신흥안보 이슈에 대한 지역 거버넌스 차원에서의 의의를 갖는다고 볼 수 있을 것이다.

IV. 폭탄테러와 돌발/연계형 위협이슈의 대응전략¹⁹²⁾

1. 신흥안보 위협이슈로서 ‘폭탄테러’의 특징

1) 폭탄테러가 동남아시아 안보환경에 갖는 의미

폭탄테러는 자연재해와 달리 목표대상을 겨냥하여 감행되는 인적, 인위적 위험요소이다. 또한 특정 공동체에 즉각적인 인명피해와 극도의 불안감을 유발함으로써 공격자의 존재감과 정치적 의도를 명확하게 드러내는 특징을 갖고 있다. 주로 정부의 전복이나 사회적 불안을 노리고 시도되는 폭탄테러의 배후에는 초국가적 조직과 자금력을 갖춘 테러단체가 존재하는데, 글로벌 차원에서 연계망을 갖고 막강한 영향력을 행사하는 테러집단으로 알카에다(Al Qaeda), 헤즈볼라(Hezbollah), 하마스(Hamas) 등이 대표적이라 할 수 있다. 폭탄테러는 주로 목표대상에 치명적인 타격을 입힐 수 있는 국가기반시설과 인구 밀집지역에 감행되므로 이를 신속하게 감시하고 조치할 수 있는 강제력을 가진 거버넌스가 필요하게 된다. 이 과정에서 초국가적 테러 집단에 대한 추적, 검거, 구형 등은 국가 간의 긴밀한 정보 소통과 협력이 있어야만 가능한 사안이다. 따라서 위협 이슈의 긴박성을 인지하고 빠른 의사결정을 취할 수 있는 정부 간의 실효적인 공조체제를 수립하는 것이 관건인 것이다.

2001년 9.11 이후 동남아 안보 환경에서 폭탄테러는 가장 중요한 화두가 되었다. 당시 동남아 지역에서만 알 카에다에 의해 훈련받은 테러단체가 무려 400-600여개가 존재한 것으로 추정되었으며, 2002년 10월까지 100여개 단체가 와해된 것으로 알려져 있었다.¹⁹³⁾ 중동에서 더 이상 활동이 어려운 테러 조직과 지도자들이 지리적으로 인접해 있고, 무엇보다 이슬람으로 동질화되어 있는 동남아로 거점을 이동한 것으로 분석된 바 있다. 동남아는 또한 지리적으로도 넓어 활동이 자유롭고, 테러에 필요한 자원을 획득하기가 용이하였다. 특히 인도네시아 정부는 -발

192) IV장은 필자의 다음 논문을 토대로 정리하였음. 윤정현, “폭탄테러와 아세안의 재난 거버넌스: 싱가포르의 네트워크 전략을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제55권, 2호, (2015), pp. 153-190.

193) Daljit Singh, “The Terrorist Threat in Southeast Asia.” *Regional Outlook: Southeast Asia 2003-2004*. 2003, ISEAS. p. 4.

리 테러 이전에- 테러 조직에 대한 적극적인 제한을 두지 않았기 때문에 테러리스트들이 활동하기에 이상적인 조건을 갖추고 있었다.¹⁹⁴⁾

2002년 10월 12일 202명의 사망자를 낳은 발리 폭탄테러 역시 그 전까지 보이지 않았던 국제적인 테러조직에 의한 참사였으며, 일국 차원의 대응으로는 한계에 부딪힐 수 밖에 없는 중요한 사건이었다고 볼 수 있다. 발리 테러로 사망한 202명에는 88명의 호주인을 비롯하여 21개국의 해외 관광객들이 다수 포함되었기 때문에 국제적으로 여파가 클 수 밖에 없었다. 특히 싱가포르를 비롯하여 아세안 주요 무역국들의 주가가 동반 급락하는 등, 지역 경제 전반의 위기로 다가왔다.¹⁹⁵⁾

특히 동남아시아의 호전적인 지하드(Jihād) 조직으로 알려진 '제마 이슬라미야(Jemmah Islamiyah: JI)'¹⁹⁶⁾가 발리 테러에 앞서 알카에다(al-Qaeda)와 지속적으로 접촉해온 의혹들이 나타나는 등, 9/11 이후 동남아 지역 역시 글로벌 테러 네트워크의 위협 아래 놓이게 되었다는 사실을 뒷받침해준 사건이었다.¹⁹⁷⁾ 1994년에서 2004년 사이 이러한 방식으로 종교적, 민족적 신념 등의 이유로 전세계에서 감행된 자살폭탄테러는 무려 274건에 이르며 이 때문에 희생된 사망자와 부상자만 해도 각각

194) 이요한, “동남아 안보환경의 변화와 ASEAN의 대응”, <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwi2lpvN0eDdAhVLyrwKHcD1AMgQFjAAegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fseamission.net%2Fjboard%2Fdown%2Fbbs2%2Fasean-lee.hwp&usg=AOvVaw0CDsQDEdcgmIIjA50aIhS>, (검색일: 2017. 8. 28).

195) 발리 테러 직후, 자카르타 증시의 종합주가지수는 10%나 폭락하면서 4년래 최저치에 근접했고 말레이시아 주가지수는 1.2%, 태국 주가도 2% 각각 떨어졌다. 이에따라 월스트리트 저널은 발리 폭탄테러가 인도네시아의 정정불안과 추가 테러공격 위험을 증폭시켜 동남아 전역의 경제에 먹구름을 드리울 것으로 우려하고 있다고 보도했다. “발리 폭탄테러, 동남아 경제 타격” (중소기업뉴스, 2002. 10. 21), <http://news.kbiz.or.kr/news/articleView.html? idxno=159> (검색일: 2014. 12. 17).

196) 이슬람 통합국가 건설을 위해 1990년 창설된 동남아 이슬람 근본주의 조직으로서 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국, 브루나이 등의 이슬람 세력을 규합해왔으며 글로벌 테러집단인 알카에다, 필리핀의 분리주의단체인 모로이슬람해방전선(MLF) 등과의 연계를 맺고 있는 것으로 의심받아왔다. 황병하, “동남아시아 이슬람 운동의 알카에다 연계성과 최근 현황: 인도네시아 제마 이슬라미야를 중심으로”, 『한국이슬람학회논총』. 제16집, 1호. (2006), pp. 2-3.

197) 동남아에서 발생한 가장 큰 폭탄테러인 발리테러 당시, 합동조사단은 알카에다가 재정과 기술을 지원하고, JI는 조직원과 테러에 필요한 폭발물들을 제공했다는 사실을 밝혀내기도 하였다. David M. Jones, “Informal networks in Southeast Asia: The case of Jemaah Islamiyah and its affiliates,” in David Martin Jones, Ann Lane and Paul Schulte (eds), *Terrorism, security and the power of informal networks.*, (Cheltenham U.K., and Northampton, M.A., U.S.A.: Edward Elgar, 2010). p. 156.

6,134명, 1만 9,529명에 달한다.¹⁹⁸⁾

2) 위협의 대응방식을 둘러싼 지역적 제약 요소

아세안 역내의 연쇄적인 폭탄테러 발생에 아세안 회원국들은 초기에 효과적으로 대응했다고 보기 어려웠는데, 그 주된 원인은 역시 아세안 방식으로 설명되는 기본원칙과 행동양식에 기인한 바가 컸다. ‘내정 불간섭’, ‘무력 불사용’, ‘역내 만장일치에 합의’로 대표되는 아세안 방식의 견고한 원칙은 1967년 아세안이 창설된 이래 회원국 간의 주권 존중과 평등한 관계를 보장, 역내 평화를 유지하는데 기여한 측면도 있었지만,¹⁹⁹⁾ 반대로 초국가적인 이슈에 대한 집단적 대응에 제약이 되었던 점도 부인할 수 없다. 실제 동남아에 불어닥친 연이은 폭탄테러 당시, 인도네시아와 말레이시아를 비롯한 주요 이슬람 회원국들은 테러를 지역 차원의 위협으로 간주하고 아세안 공동의 대응을 취하려는 시도에 한동안 반대 입장을 보였기 때문이다.

또한, 서구에 비해 그간 초국가적 테러리즘에 관심이 현저히 적었던 아세안 회원국의 인식 부족은 글로벌 차원의 대테러 공조에 참여하는 것을 제약하였다. 이러한 결과는 동남아 국가들이 대내외적으로 대테러리즘의 필요성의 인식과 정책의 목표를 조정하지 못하고 있기 때문이다. 특히, 인도네시아를 비롯한 일부 동남아 국가는 대테러 협력에 참여함으로써 얻는 이익은 모호한 반면, 국내의 사회통합을 저해하거나 정치적 부담이 큰 선택으로 인식되기도 하였다.²⁰⁰⁾

그러나 테러가 연속되는 가운데 아세안 내부에서도 공동의 위협으로 테러를 바라보고 이를 해결하기 위한 실효적인 조치를 취해야 한다는 인식이 확산되기 시작하였으며, 특히 싱가포르를 중심으로 제기된 다양한 협력 방안들이 점진적으로 확대되었다. ‘아세안 협력선언 II (ASEAN Concord II)’을 통해 아세안 회원국 모두가 참여하는 안보 구상이 제시되었고, 이를 토대로 테러 사건 발생 당사국 뿐만 아니라 회원국 사법기

198) 최성권, 『중동의 재조명(국제정치)』. (서울: 한울아카데미, 2011), pp. 394-395.

199) Mely Caballero Anthony, *Regional Security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN Way*, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005), pp. 8-9.

200) Luige A. del Puerto, 'Lenten terror threat over, says military: but PNP still on alert for Abu Sayyaf terror strike', *Philippine Daily Inquirer* 26 March, 2005 www.inq7.net/globalnation/sec_new/2005/mar/26-01.htm. (검색일: 2008년 3월 20일).

관들 간의 연계, 공조가 필요함을 명문화한 ‘아세안안보공동체(ASEAN Security Community)’를 출범시키게 된다. 이는 테러와 같은 초국가적 위협에 효과적으로 대처하기 위해 개별 국가 범위를 넘어 아세안 차원의 실질적 대응을 가능케한 시도라는 점에서 지역통합을 향한 매우 중요한 진전으로 평가할 수 있다. 이 절에서는 아세안이 아세안 방식의 한계를 극복하고 초국가적 폭탄테러에 대응하기 위한 역외 정부 행위자와의 긴밀한 공조 네트워크를 구축하게 되는 싱가포르의 역할을 중심으로 살펴보기로 한다.

2. 초기 대응 과정에 나타난 문제점

1) 폭탄테러의 위협에 대한 아세안의 인식

폭탄테러의 위협에 대한 회원국들의 인식을 살펴보면, 인도네시아의 경우 이슬람 극단주의자들의 테러를 인도네시아의 가장 중요한 안보 위협으로 보지 않았다는 점이 드러난다. 인도네시아 정부가 일관되게 표명한 안보의 우선순위는 분리·독립 운동 움직임으로부터의 ‘국가 통합’을 어떻게 유지할 것인가에 초점이 맞춰져 있었기 때문이다. 심지어 2005년의 두 번째 발리 폭탄테러가 발생한 이후에 이루어진 인터뷰에서 자카르타의 고위 정책결정자는 “인도네시아에 가장 큰 위협은 ‘분리주의’이지 ‘테러’가 아니다”고 재차 강조하기도 하였다.²⁰¹⁾ 즉, 인도네시아 정부는 미국, 호주, 싱가포르 등과 달리 이를 실존적인(existential) 위협으로 인식하지 않았던 것이 특징이라 볼 수 있다.²⁰²⁾ 이러한 인식은 대다수 인도네시아 국민들도 마찬가지였다. 2004년 7월 대통령선거를 앞두고 실시된 설문조사에서는 오직 0.5퍼센트의 유권자들만이 투표할 때 테러를 중요한 사안으로 생각한다고 응답한 것으로 나타나기도 하였다.²⁰³⁾ 여기에 테러 소탕을 명분으로 정치적 반대세력을 억압하는 민주화 이전 시대로 회귀하지 않을까를 우려하는 시민사회와 야당의 태도 역시 인도네시아의 소극적인 대응을 이끌었던 기제로 작용하였다.

201) Febrica (2010), p. 574.

202) Arharya and Arabinda (2007), p. 81.

203) Sidney Jones, "The Political Impact of the 'War on Terror' in Indonesia", *Working Paper*, 116. (Asia Research Centre, 2005), p. 3.

인도네시아에 이어 무슬림 인구가 가장 많은 비중을 차지하는 (56%) 말레이시아도 테러와 무슬림을 연결 짓는 시각에 대해서 대단히 신중한 입장을 취하고 있었다. 더욱이 말레이시아는 인도네시아나 태국, 필리핀 등과 달리 분리·독립을 주장하는 국내적 불안요소가 없었기에 중립적인 자세에서 대테러 대응방식의 흐름을 관망하고자 하는 경향이 컸다고 볼 수 있다.²⁰⁴⁾ 오히려 말레이시아에서는 폭탄테러를 그간 서구사회가 이슬람 공동체에 자행한 악행의 결과로 보는 시각이 만연해 있었는데, 이는 당시 이슬람 근본주의가 지배적이었던 말레이시아의 정치적, 사회적 분위기를 반영했다고 볼 수 있다.²⁰⁵⁾ 이러한 말레이시아의 태도 역시 지역 차원의 구속력 있는 제재 조치나 강경한 대테러 대응체계를 수립하는데 장애요소로 작용하였다.

반면, 비이슬람 회원국인 필리핀과 태국은 자국 내 이슬람 분리주의자들의 처리 문제를 우선시한 나머지 지역 공조체제의 필요성에는 공감하면서도 적극적으로 참여하지 않는 한계를 보였다. 필리핀의 경우, 이슬람 극단주의 집단 이외에도 분열세력으로 간주되는 ‘새로운 인민의 군대(New Peoples Army)’, ‘필리핀 공산당(The Philippine Communist Party: CCP)’등과 격렬하게 대치하고 있는 복잡한 상황에 처해 있었고, 때문에 자국 내 테러 배후 집단에 대한 제한된 군사작전을 펼치는 것으로 만족하고자 하였다.

불교신자가 90%에 달하는 태국은 과거 말레이 술탄국 영토였던 남부의 팻니(Pattani), 라(Yala), 라티(Naratiwat), 싸툼(Satun) 4개 주에서 발생하는 분리독립 움직임으로 골머리를 앓고 있었는데, 이 지역만이 무슬림 인구가 주민의 80%에 육박할 정도로 대단히 이질성을 띠고 있었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 태국 역시 자국 테러 용의자들에 대한 검거를 위한 역내 협력에 관심이 있었을 뿐, 아세안 지역 차원의 대응체계를 수립하고자하는 구상까지는 나아가지 못하였다.

2) 싱가포르의 대내외적 위기인식과 거버넌스의 전환

204) Bruce Vaughan, "Terrorism in Southeast Asia", *CRS Report RL34194*, (October, 2009), p. 24.

205) Amitav Arharya, *Singapore's Foreign Policy: The Search for Regional Order*, (Singapore: World Scientific Publishing Co., 2008), p. 81.

싱가포르만이 가장 민감하게 폭탄테러에 반응한 회원국이었다. 또한 아세안 방식의 제약을 넘어 적극적으로 국제 공조체제 확립을 주장한 유일한 회원국이기도 하다. 이러한 차이를 이해하기 위해서는 싱가포르가 당시 대내외적으로 국가이익의 우선순위를 어떻게 규정해왔는지에 대해 면밀한 검토가 필요하다.²⁰⁶⁾

첫째, 경제적 측면에서 볼 때, 싱가포르는 독립 이후 경제발전을 국정의 최우선 목표로 설정하고 1961년 ‘경제개발청(EDB)’을 설립하여 정부주도하에 개방경제체제를 운용해왔다. 이처럼 정부주도의 개방경제체제가 가능하였던 것은 초대 수상 리관유(李光耀)가 주도한 인민행동당(People’s Action Party: PAP)이 독립 이후 줄곧 의회의 다수를 점유하면서, 소국이라는 생존의 이데올로기를 최대한 활용해 정치적 안정을 유지함과 동시에 일관성 있는 경제발전 노력을 지속하였기 때문이다. 반면, 싱가포르는 아세안에서도 가장 높은 글로벌 경제에 대한 의존도를 보이는 국가가 될 수 밖에 없었다. 발리 폭탄 테러가 일어난 이듬해인 2003년 당시 싱가포르의 무역액은 국내총생산의 3배를 상회하였는데, 이는 아세안을 넘어 세계에서 가장 대외 의존도가 높은 수치였다. 그러나 무엇보다도 중요한 점은 테러의 동남아 확산으로 인한 정세의 불안정이 교역과 투자의 위축을 불러왔고, 싱가포르에게는 사실상의 안보적 위협으로 다가왔다는 점이다.²⁰⁷⁾

실제로 싱가포르는 테러와의 전쟁이 발생한 2001년 유일하게 마이너스 성장을 기록한 아세안 회원국이었으며, 당시 해외직접투자액(FDI) 역시 전년도의 1/3 수준으로 떨어지는 취약성을 보이기도 하였다.²⁰⁸⁾ 즉, 싱가포르의 경제적 이익과 지역 내 안정은 상호 밀접하게 연관되어 있으며 분리할 수 있는 사안이 아니었다. 이러한 싱가포르의 입장에서 9/11

206) Hay는 이익, 제도, 관념 등의 세 변수에 초점을 맞추는 정치경제학의 접근법을 시도하였으며 이들간의 상호작용을 통해 구성적 제도주의의 분석틀이라 제시하였다. Colin Hay, 2004. "Ideas, interests and institutions in the comparative political economy of great transformations" *Review of International Political Economy*, Vol. 11, No. 1, (February 2004), pp. 204-226. 김상배(2007)는 기술과 제도의 상관관계를 입체적인 구도에서 파악하고자 신제도주의와 산업부문별 시각을 결합한 분석틀을 제시하였고, 이를 ‘구성적 제도주의 분석틀(constitutive institutionalism)’으로 명명한 바 있다. 김상배, 『정보화 시대의 표준경쟁』. (서울: 한울아카데미. 2007), p. 41.

207) Vaughan, 2009, p. 29.

208) 김성건, “아시아 세기의 도래와 아시아적 가치”. 『아시아연구』. 제14권 1호 (2011), pp. 71-95.

이후 정부가 미국이 주도하는 테러와의 전쟁에 적극적으로 참여하고자 한 결정은 안보적·경제적 필요성을 동시에 만족하기 위한 선택이었다고 볼 수 있다.

둘째, 종교적 극단주의자들에 의한 폭탄테러는 다민족, 다종교 사회였던 싱가포르 사회가 유지하고 있는 상호 존중과 질서를 해칠 가능성이 있다는 점에서 중요한 안보적 위기로 다가왔다.²⁰⁹⁾ 당시 고촉통(吳作棟) 총리는 폭탄테러의 위협을 ‘1965년 싱가포르 건국 이래 싱가포르 사회가 직면한 가장 심각한 도전’이라고까지 언급하였는데,²¹⁰⁾ 이는 다양한 민족, 종교, 계층, 출신 지역, 언어로 분리된 싱가포르가 자국의 정치적 안정을 위해서는 어느 한쪽의 편익만을 대변하는 것이 아니라 모두를 만족시켜 줄 수 있는 균형적인 접근을 시도해야만 한다는 사실에 기인한다.²¹¹⁾ 그러나 동남아 폭탄테러가 확산되면서 싱가포르는 자국 내 ‘이슬람 혐오주의’의 확산이라는 위기에 직면하게 되었다. 특히 무슬림은 싱가포르 국민의 15%가 속해있는 제2의 종교였고, 이들을 대상으로 한 사회적인 분열은 대단히 심각한 사안이었기 때문이다. 이는 곧바로 인종·민족의 문제로 확대될 수 있을 것이며 다민족 사회인 싱가포르를 붕괴시킬 수 있는 중대한 도전이라 할 수 있었다. 따라서 싱가포르 정부는 강력한 테러 의심세력이었던 이슬람 극단주의자들의 검거에 나서는 한 편, 자칫 소외될지 모르는 대다수 무슬림에 대한 사회적 반감을 약화시키고자 노력할 수밖에 없었다.

세 번째로, 외교안보적 측면에서도 폭탄테러 이슈의 부상은 싱가포르에 대단히 심각한 사안이었다. 싱가포르는 세계최대의 무슬림 국가인 인도네시아와 전통적으로 반화교 성향을 가지고 있는 말레이시아의 사이에 위치하고 있으면서, 동시에 미국을 위시한 서방의 긴밀한 파트너였다.²¹²⁾ 그 결과 싱가포르가 그간 전개해왔던 안보전략의 특징은 ‘현실주의에 입각하여 양자, 지역, 글로벌 수준에서 다층적이면서도 실용적인 정책노선’을 보여준다는 점인데, 아세안에 대한 협력과 헌신, 동남아시아와

209) Arharya and Arabinda, 2007, pp. 80-81.

210) Febrica, 2010, pp. 572-574.

211) 리관유(李光耀)는 ‘만인에 의한 만인의 투쟁이 전개되는 무정부상태 하에서 인간은 자유를 누릴 수 없고 오로지 질서가 유지되는 상태 하에서만 자유를 누릴 수 있다’고 언급한 바 있다. 외교통상부, 2010, pp. 71.

212) 변창구, “싱가포르의 실용주의적 안보외교.” 『대한정치학회보』, 제20집, 2호. (2012), p. 216.

아태지역의 자유롭고 개방적인 다자무역체제 유지 등은 바로 태생적인 지정학적 취약성을 극복하기 위한 복합적인 시도라 볼 수 있었다.²¹³⁾ 따라서 폭탄테러가 확산되고 종교적·민족적·문화적 이슈를 둘러싼 갈등이 첨예해지면서 어느 한 입장만을 대변할 수 없는 싱가포르의 더욱 고립되고 불안정한 위치에 놓이게 되기 때문이다. 특히, 아세안 내의 이슬람권과 비이슬람권의 갈등은 동남아의 중심에 위치한 싱가포르에게 정치적 불안을 증폭시키는 중대한 위협요소로 인식될 수밖에 없었다.

3. 싱가포르의 역외 정부 공조형 전략

1) 폭탄 테러의 지역안보 쟁점화

싱가포르는 다른 테러 수단과 달리 ‘폭탄’이라는 비인간적 요소가 갖고 있는 심각성을 인식하고 있었다. 폭탄은 직간접적인 파괴력과 발생 경로 측면에서 초국가적 사안이 될 수밖에 없었기 때문이다. 발리테러 직후 리셴룽(李顯龍) 부총리가 천명한 신국가안보전략 구상은 “계속되는 테러에 대처하기 위해 지속가능하고 장기적인 전략을 세워야 하며, 무엇보다도 기존의 국가 경계를 넘어서는 새로운 체제를 마련해야 한다”는 점을 분명히 명시하고 있었다.²¹⁴⁾

이를 갖추기 위해서는 ‘폭탄테러’라는 지역차원의 안보적 위협에 대해 아세안 내의 공유가 필수적이었다. 하지만, 폭탄테러의 국제쟁점화에 명시적으로 반대하는 측이 아세안에서 영향력이 큰 인도네시아와 말레이시아였던 점에서 이는 쉬운 문제가 아니었다. 특히 양국은 국민 대다수가 무슬림이었으며, 여론 역시 정치적 영향력이 확대되고 있었던 이슬람 부흥세력이 주도하고 있었다. 따라서 배후로 의심되는 급진 이슬람 테러단체의 존재에 대해서도 합의가 어려웠다. 비이슬람 국가인 필리핀과 태국 또한 대테러 공조에 반대하지는 않았지만 일차적으로 국내의 이슬람 분리·독립운동 세력을 소탕하는데 초점을 두고 있었다.

213) 배궁찬, “동남아 지역주의와 아세안의 진화과정,” 박사명 (편), 『동남아 정치변동의 동학』, (서울: 오름, 2004), p. 67.

214) National Security Coordination Centre, *The Fight Against Terror: Singapore's National Security Strategy*, (Singapore: Atalas Associates Pte Ltd., 2004), p. 14.

반면, 역외에 있었던 미국을 위시한 서방국가들은 폭탄테러를 동남아 지역이슈로 보기보다는 글로벌 테러와의 전쟁의 부분으로 보았기 때문에, 아세안의 우방국들이 지역의 울타리를 넘어 서방과 적극적인 공조를 취하도록 압박하고 있었다. 즉, 싱가포르가 풀어야할 숙제는 폭탄테러를 둘러싼 제각기 이해관계가 다른 다양한 행위자들을 포섭하여 기존의 실효성 낮은 공조체제를 균열시키고 새로운 지역안보 네트워크로 대체하기 위한 방안을 찾는 것이었다.

이러한 고민 속에 싱가포르가 진단한 아세안 거버넌스의 한계와 이를 극복하기 위한 대테러 공조체제의 구상은 다음과 같다. JI의 활동범위는 폭탄테러가 일어난 인도네시아를 넘어 아세안의 이슬람·비이슬람 회원국들에까지 이르고 있다. 그러나 JI와 긴밀한 정보를 주고받는 알카에다의 경우 아세안의 영역 바깥에 존재하므로 효과적인 대테러 대응체제를 구축하기 위해서는 아세안 뿐만 아니라 글로벌 수준에서의 미국과도 공조할 필요가 있다. <그림 4-1>은 JI, 알카에다를 비롯한 초국가적 폭탄테러의 위협 수준과 지역 및 글로벌 차원에서의 긴밀한 공조 네트워크를 구축하기 위해 싱가포르가 위치해야할 구조적 공백을 설명해준다.

<그림 4-1> 지역, 글로벌 수준에서의 싱가포르의 대테러 공조 네트워크



싱가포르가 소극적 입장을 견지하는 아세안과, 광범위한 글로벌 수준에서의 확전을 계획하는 미국을 동남아 지역 차원의 우선적 위협이라는 공동 인식의 틀로 수렴시키고자 활용한 카드는 바로 JI에 대한 폭넓은 정보 공개였다. 2001년 11월 13일, 싱가포르 정부는 테러리스트를 지원하는 모든 직간접적 활동들을 범죄화하는 '반테러규제법안(Anti-Terrorism Regulations Act)'을 통과시킴으로써 국가기관과 주요 인프라 시설에 대한 경계에 착수하였다. 또한 효과적인 대테러 활동 지휘를 위한 범부처 네트워크를 갖춘 '국가안보조정센터(National Security Coordination Centre: NSCC)'와 '합동대테러센터(Joint Counter Terrorism Centre: JCTC)'를 출범, 초국가적 테러에 대응하게 된다.²¹⁵⁾ 이를 토대로 싱가포르는 2001년 12월부터 폭탄테러의 배후로 의심되는 JI의 테러용의자들을 대대적으로 검거하였으며 이듬해 8월에는 미국 목표물을 공격하려던 혐의로 21명의 JI 민병대원들을 추가적으로 검거하였다.²¹⁶⁾ 장기간에 걸친 검거와 조사 끝에 국가안보조정센터가 이들로부터 확인한 동남아를 무대로 한 초국가적 테러집단의 활동은 실로 놀라웠는데, 그 주요 정보는 동남아 각지에 흩어진 주요 테러 단체들이 폭탄이라는 효과적인 테러 수단을 확보하고 이를 효과적으로 활용하기 위해 상상할 수 없을만큼 매우 다양한 루트로 상호간 긴밀히 연계되어있다는 사실이었다. 극명한 예로서, JI의 정신적 지도자로 칭송받는 바시르(Abu Bakr Bashir)가 주최한 무자헤딘 연합(Coalition) 회의가 쿠알라룸푸르에서 은밀하게 열릴 당시, 이 모임에 '꿈뻔란 무자헤딘 말레이시아(KMM)' 뿐만 아니라, 인도네시아의 '무자헤딘 협의회(MMI)', '무자헤딘 콤팩(MC)', 필리핀의 '모로 이슬람 해방전선(MILF)', '아부 사야프 그룹(ASG)'의 수뇌부들이 모였다는 사실이 밝혀졌으며,²¹⁷⁾ 더욱이, 9/11 테러

215) Rommel C. Banlaoi, *Counter Terrorism Measures in Southeast Asia: How Effective Are They?* (Manila: Yuchengco Center De La Salle Univ, 2009), pp. 83-84

216) Rohan Gunaratna, "Sustaining the War on Terrorism: Singapore's International Counterterrorism Cooperation", *RSIS Commentaries*, No. 139. (July 2013), p. 1.

217) 싱가포르 당국은 보도자료를 통해 체포된 용의자의 집 내부에서 싱가포르 주둔 미군들이 빈번하게 이용하는 지하철 정거장의 모습을 담은 비디오테이프를 발견했으며 이 테이프의 내용이 아프간의 한 가옥에서 발견된 비디오 테이프의 내용과 동일한 것으로 판명되었다고 발표했다. 웡 칸 센 내무장관은 "이번 발견은 JI와 알카에다 지도부 간의 직접적인 연계를 보여주는 것"이라 지적하였다. Sidney Jones, "The Political Impact of the 'War on Terror' in Indonesia", *Working Paper*, 116. Asia Research Centre. (2005), p. 165.

가 발생하기 1년 전부터 마찬가지로 쿠알라룸푸르에서 열린 알카에다 지도자회의에 JI 지도자로 알려진 ‘함발리(본명: Riduan Ismamudin)’가 참석하였었다는 사실까지 드러났기 때문이다. 즉, JI는 동남아 전역의 테러 단체들과는 물론 알카에다와도 긴밀한 초국가적 네트워크를 맺고 있었음이 확인된 것이다.²¹⁸⁾

이렇게 세속화된 정부들에 저항하고, 동남아 전역에서 ‘칼리프(caliph)’²¹⁹⁾의 부활을 꿈꾸는 폭탄테러 조직들의 초국가적 네트워크가 공식적으로 드러남으로써 사태는 새로운 국면을 맞게 된다. JI는 인도네시아 뿐만 아니라 MILF가 활동하는 필리핀의 민다나오(Mindanao)와 나라티와트(Narathiwat)에 캠프를 두고 훈련을 받았는데, 필리핀과 태국은 JI의 배후가 자국의 무장테러 집단과 무관하지 않음을 이해하였고 자국의 국가통합과 정권 안정 차원에서도 공조가 필요한 지역차원의 위협임을 인식하는 계기로 작용하였다.

급진 이슬람세력의 테러 연루 가능성을 일관되게 부인하며 지역안보의제 공론화에 소극적이었던 인도네시아와 말레이시아 정부 역시 친이슬람 여론의 눈치를 보느라 자신들의 정권과 역내 안정에도 위협적인 이들의 행동을 더 이상 덮어두기 어려워졌다. 인도네시아에서 활동하던 JI 바시르가 국경을 넘어 동남아 각지의 테러단체와 주요 사건들을 모의하고 훈련하였음이 드러나자 자카르타는 폭탄테러 이슈가 더 이상 국내적 소관이라 주장할 수 없게 되었으며, 2002년 11월 27일 인도네시아 경찰 당국을 통해 JI의 발리 테러가 9/11 테러의 배후조직인 알카에다와 연계되었다는 사실을 공식으로 확인 발표하였다.²²⁰⁾

말레이시아의 경우, 역내 초국가적 테러단체들이 모인 두 번의 굵직한 회의가 자국 수도 한복판에서 열렸다는 사실에 경악하였다. 특히 말레이시아 정부는 말레이 이슬람당(PAS)을 중심으로 정치적 영향력을 확대해가고 있는 급진 이슬람 세력의 입김을 견제해야 할 필요성을 절감

218) Yeo Weimeng, “The Battle on Terror’s Second Front”, *Asia Times Online*, (Mar 1), 2005. http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/GC01Ae02.html (검색일: 2015. 5. 17).

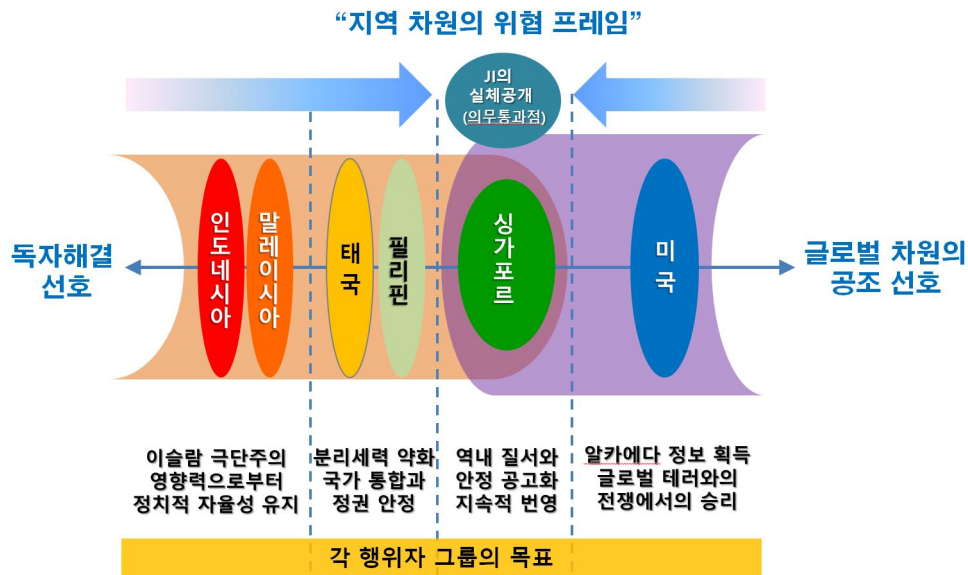
219) ‘이슬람의 세계’라는 뜻으로, 인도네시아의 ‘이슬람교 국가건설운동’을 의미하며 JI는 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 필리핀 남부를 아우르는 광범위한 지역에 이를 건설하는 것을 목표로 내세웠다. 최진태, “동남아시아 이슬람 테러리즘 현황 및 전망에 관한 연구”, 『한국경호경비학회지』, 14호 (2007), p. 557.

220) 박광섭, “MILF와 ASG의 알 카에다 주요 연계로 본 필리핀 테러리즘 연구”, 『국제지역연구』, 제8권 4호 (2005), p. 3.

하였는데, PAS가 뿌리내리고 있는 북부의 클라탄 주는 태국의 이슬람 분리주의 세력들이 활동하는 태국 남부 주들과도 인접해있어 이들 간의 긴밀한 초국가적 연대가 가능한 문제 역시 안고 있었기 때문이다.

마지막으로 알카에다와의 JI의 연계 가능성을 추적하고 있던 미국의 경우, 실제로 JI가 동남아 내 알카에다 지도부와 접촉한 사실이 드러나자 동남아 지역이 테러와의 전쟁의 주변부가 아닌 핵심 전전임을 재확인하게 되었다, 이에따라 싱가포르가 구상하였던 보다 견고한 지역차원의 안보 네트워크의 수립을 미국이 지지하게 된 것은 자연스러운 수순이 되었다고 볼 수 있다.²²¹⁾

<그림 4-2> JI 정보를 활용한 싱가포르의 폭탄테러의 지역안보화 전략



종합하면, 싱가포르가 공개한 JI의 실체는 ‘폭탄’이라는 비인간 행위자와 폭탄테러의 의미를 둘러싸고 독자 해결이나 글로벌 차원의 대응을 주장하는 다양한 이해관계자들이 지역 차원의 공통된 위협으로 공유하게끔 하는 출발점이 되었다고 볼 수 있다. 즉, JI에 대한 싱가포르의 전폭적인 공개는 <그림 2>와 같이 폭탄테러를 심각한 지역차원의 위협으로 우선시해야 한다는 싱가포르의 프레임을 거부할 수 없게끔 하는 ‘의무통과점(Obligatory Passage Point)’²²²⁾으로서 기능하였던 것이다.

221) National Security Coordination Centre, 2004, pp. 21-23.

2) 아세안 내 적극적 대응그룹의 분리

인도네시아와 말레이시아는 아프간과 이라크 침공의 명분으로 의제화된 ‘테러와의 전쟁’에 매우 큰 혐오감을 보였고, 이 때문에 아세안 차원에서 테러에 대한 규정이나 공동선언조차 합의되지 못했던 것이 사실이다. 특히 과거 식민지 경험과 미·소의 역내 이념경쟁으로 안보의 심각한 위협을 받았던 이들 국가로서는 그런 현상이 재현되는 것에 대한 불안감을 갖고 있었기 때문이다.²²²⁾ 이에 싱가포르가 취한 방식은 비이슬람권인 필리핀과 태국을 인도네시아와 말레이시아가 주도하는 일국적 대응방식에서 떼어내어 대테러 공조체제로 유도하는 ‘맷고 꿩기’의 네트워크 전략이었다. 이를 위해 싱가포르는 국내적으로 이슬람 극단주의 저항세력과 심각한 갈등을 안고 있는 필리핀, 태국에 실시간으로 테러조직에 대한 정보를 제공하고, 이들 정부의 대테러 활동에 대한 명시적인 지지를 통해 초국가적 테러 위협에 동참할 필요성을 강조하였다. 반면, 테러와의 전쟁에 거부감이 강한 말레이시아와 인도네시아에는 테러의 위협에 대한 선언문적인 동참만을 제시하는 신중한 접근을 펼쳐나갔다.

폭탄테러 위협에 대한 싱가포르의 강력한 문제제기와 초국가적 테러 조직에 대한 정보 공개에 따라 아세안은 2003년 개최된 제8회 아세안 정상회담에서 지역차원의 정보수집 역할을 하는 동남아시아 ‘테러리즘대응센터(Southeast Asia Regional Center for Anti-Terrorism: SEARCCT)’의 설립에 합의하였는데, 필리핀과 태국은 이를 통해 자국내 활동하는 테러단체에 대한 상세한 정보를 확보할 수 있었다.

필리핀의 경우, 2000년대 들어 에스트라다(Joseph Ejercito Estrada) 정부의 기습공격에서 보듯이 무슬림 독립국을 세우려는 MILF나 ASG를 소탕하기 위한 대규모 대테러 작전을 펼쳤던 바 있었다. 그러

222) 칼롱(Michel Callon)이 명명한 ‘의무통과점’은 어떠한 행위자가 기존의 질서를 교란시키고 네트워크상에서 다른 행위자들이 만드시 거치게함으로써 자신이 설계하는 구도로 끌어들이는 핵심 포인트를 의미한다. Michel Callon, “Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay.” in John Law(ed.). *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge*. (London: Routledge and Kegan Paul, 1986), pp. 21-22.

223) Allan Collins, “ASEAN’s Security Dilemma.” *The Security Dilemmas of Southeast Asia*. ISEAS. (2000), p. 112.

나 독자적으로 완전히 뿌리뽑는데 실패했으며 오히려 이들로부터 마닐라에서 대규모의 연쇄적인 폭탄테러의 보복을 당한 기억을 갖고 있었다.²²⁴⁾ 그러나 싱가포르와 SEARCCCT의 정보를 토대로 필리핀은 중요한 테러리스트를 검거하게 되었는데, 바로 JI의 핵심 지도부 요원이자 폭탄 제조 전문가로 알려진 알 고지(Fathur Rahman al-Ghozi)였다. 그는 신문 결과 필리핀 남부지역 뿐만 아니라 역내 테러를 위한 다량의 폭발물과 무기를 숨겨둔 은닉처를 갖고 있었으며 KMM의 제2열 조직원이면서 알카에다와 긴밀한 관계를 맺고 있던 바시르가 운영하는 테러요원 양성 학교에서 교육을 받았음이 드러났다.²²⁵⁾ 여기에 싱가포르가 추가적으로 제공한 핵심 정보는 발리 테러를 저지른 JI 조직원 30-40명 정도가 이미 MILF에 가담하고 있다는 사실도 확인시켜주었다. 이에 아로요(Gloria Macapagal-Arroyo) 대통령은 ‘국제인 반테러리즘에 대한 관계부처간의 전담반(Inter-Agency Task Force Against International Terrorism)’을 설치하여 테러에 대한 정보를 총괄하는 한편, 필리핀에 존재하는 테러단체들의 움직임을 모니터링하여 국제사회와 공유토록 조치하였다.²²⁶⁾ 이 같은 필리핀 정부의 결정들은 싱가포르와의 정보교환과 협력을 통해 국내외 테러리스트들을 검거하는 과정에서 필리핀이 보다 적극적인 대테러 입장으로 선회함을 보여준 것이라 할 수 있다.

태국도 필리핀과 같은 어려움에 처해있었는데, 남부 4개 주의 무슬림 테러조직들에 대한 수차례 소탕작전을 펼쳤지만 오히려 이들의 조직적인 반정부 활동과 무차별적 테러에 직면하게 되었기 때문이다. 사실, JI 대원 검거와 발리 폭탄테러 이후 싱가포르와 필리핀을 중심으로 아세안 내에서도 테러단체에 대한 정보교환과 협력 움직임이 시작되었지만, 초기에 탁신(Thaksin Shinawatra) 정부는 이들 문제를 국제적으로 확산시키려하지 않고 자체 계엄령과 군 병력 동원으로 대응하려 했다. 그러나 이후 벌어진 일련의 사건들은 이들이 약화되기는커녕 더욱 위협스런 존재로 부상하였음을 보여주었는데, 여기에는 무장단체들이 ‘폭탄’을 대

224) ASG은 1991년 부터 1995년까지 67번에 걸쳐 테러행위를 저질렀으며, 외국인 선교사를 포함하여 민간인 약 136명을 사살한 바 있으며 2000부터 그 세력규모를 1천 명까지 확장하였다. 박광섭, “필리핀-미국 반테러리즘 협력의 표적으로서 아부 사야프: 미국 개입의 함의”, 『아시아 연구』, 제9권 1호 (2006), pp. 114-115.

225) 박광섭 2006, pp. 123-125.

226) 박광섭, “MILF와 ASG의 알 카에다 주요 연계로 본 필리핀 테러리즘 연구”, 『국제지역연구』, 제8권, 4호 2005. p. 28.

거 손에 넣음으로써 대량살상능력을 확보하는 중대한 변화가 있었기 때문이다. 그간 정부로 폭력세력이나 강도로 취급받던 ‘삿따니자유연합기구(PULO)’, ‘바리산민족혁명(BRN)’, ‘게라칸무자헤딘이슬람삿따니(GMIP)’들이 거대 폭탄테러 단체와 연계하여 무기고 습격, 다이너마이트 원료를 대량 강탈하는 사건이 일어났다.²²⁷⁾ 이슬람 분리주의 단체들은 이를 인정하듯, 성명을 통해 “태국 군과 경찰이 수차레나 무슬림의 목숨을 빼앗고 재산과 집을 강탈해왔지만, 그들은 저지른 범죄에 대한 대가로 방콕이 피의 바다로 변하는 것을 보게될 것”이라 경고하였다.²²⁸⁾

이러한 국내외적 테러단체들의 위협에 직면한 탁신 정부를 더욱 난처하게 만든 것은 인도네시아와 말레이시아의 태도였다. 2003년 10월 26일 말레이시아와 인접한 나라티와트에서 반정부시위를 벌이다 체포된 78명의 무슬림이 후송차량 안에서 질식사한 사건이 발생했는데, 이를 두고 말레이시아 의회는 “태국정부의 야만성을 보여주었다”고 비판하였으며, 규탄 동의를 통과시켰다. 인도네시아도 이 사건에 대한 태국정부의 진상해명을 요구하며 무슬림 진압 방식을 둘러싼 심각한 문제를 제기하였다.²²⁹⁾ 이 때, 보다 강경한 테러대응의 필요성을 주장하며 고립된 태국 정부를 지지한 국가가 싱가포르였다. 말레이시아와 인도네시아의 비판 직후, 싱가포르의 웅캥용(王景榮) 부총리는 호주에서 열린 국가안보컨퍼런스에서 지속적인 대테러 활동의 필요성을 강조하며 다음과 같이 언급하였다.

“오늘날 직면하고 있는 테러의 위협은 다른 초국가적 위협과는 근본적으로 다르다. 폭탄테러는 취약한 목표물을 대상으로 감행되는 정치적 목적을 가진 심리적 전장의 의도적인 무기이기 때문에 우리에게 영향을 미치는 예상치 못한 이러한 문제들을 고려할 때, 개별적으로든 집합적으로든 대테러 수단으로서 현재의 노선을 유지하는 것이 필요하다.”²³⁰⁾

227) 이병도, “태국 남부 이슬람지역의 유혈사태에 관한 연구”, 『국제지역연구』 제9권, 4호 (2006), p. 170.

228) 이병도, 2006, p. 170.

229) 이병도, 2006, pp. 172-173.

230) Ong, Keng Yong. "ASEAN's Contribution to Regional Efforts in Counter-Terrorism" at the National Security Australia Conference, Sydney, 21 February 2005. <http://www.asean.org/resources/2012-02-10-08-47-56/speeches-statements-of-the-former-secretaries-general-of-asean/item/asean-s-contribution-to-regional-efforts-in-counter-terrorism> (검색일: 2014. 10. 23).

더욱이 이 사건이 있기 불과 수개월 전, 싱가포르가 대대적으로 JJ를 검거하는 과정에서 MILF의 고위 간부였던 아리핀 빈 알리(Arifin bin Ali)가 이송 중 탈출하는 사건이 발생하였다. 알리는 방콕에 잠입하여 5개 주요 호텔에서 대규모의 폭탄테러를 계획하였지만 싱가포르 정보기관의 급박한 제보와 협력에 힘입어 태국경찰은 2003년 5월 그를 다시 검거하여 싱가포르 당국에 인계하였다. 인도네시아, 말레이시아와 소원해진 상황에서 알리 검거 사건은 태국을 싱가포르가 주도하는 대테러 공조 그룹 쪽으로 향하게 하는 중요한 계기가 되었던 것이다.

3) 아세안 및 역외의 행위자 포섭 전략

필리핀과 태국을 보다 적극적으로 대테러 활동에 참여토록 유도한 싱가포르는 이들과 역할을 공유하고, 미국이라는 중대한 아세안 외부의 행위자와의 양자협정의 물꼬를 틔으로써 폭탄테러 집단에 대응하는 역내 외의 행위자들을 끌어모으는 전략을 실천하고자 하였다.

먼저 아세안 역내 회원국들을 포괄적으로 끌어들이고자 싱가포르는 2002년 5월 쿠알라룸푸르에서 열린 테러에 관한 아세안 장관회의에서 회원국들에 초국가적 테러범죄에 대한 지역 차원의 플랜을 제시하였다. 특히 싱가포르는 지금껏 역외세력의 개입을 꺼리고 테러 용의자에 대한 정보 제공 등 제한적인 수준에서의 협력만을 보여준 인도네시아, 말레이시아 측과 타협적 조치들을 도출하고자 두 국가의 대표들과 대테러 대응 논의를 위한 조율에 나서기 시작했는데, 양국과의 입장차를 감안하여 유연하고 점진적인 태도로 협상을 이어나갔던 것이 특징이다. 싱가포르는 강도 높은 무력제재안을 곧바로 제시하기 보다는 아세안 시민들의 안전과 직결되는 주요 시설보안, 점검 등 정치적 해석의 논란이 개입될 소지가 적은 구상안들을 이들에게 내놓았다.²³¹⁾ 또한 아세안 지역차원의 테러용의자 검거를 위한 감시망 운영이나 정보교환 등 인터폴 활동에 대한 내용은 서둘러 꺼내지 않았지만 그 다음에 열리게 될 아세안 경찰(ASEANAPOL) 회의의 의제로 남겨둡으로써, 종합적인 대테러 공조체제를 위한 로드맵을 완만하게 채워나가하고자 한 것이다.²³²⁾

231) Sartika Soesilowati, "ASEAN's Response to the Challenge of Terrorism", *Journal.unair.ac.id* (Department of International Relations, FISIP, Airlangga University), 24-3 (2011), p. 235.

그 결과 싱가포르의 ‘폭탄의 점검 및 제거’ 프로그램에 대한 상호적 지원, 용의자 체포 및 조사권 확대, 공항 내 수속 및 검사대의 보안 강화 등 작지만 실효적인 대테러 조치방안들을 합의해 나갈 수 있었다²³³⁾. 이러한 과정에서 싱가포르가 얻게 되었던 보다 중요한 성과는 아세안 공조체제의 범위를 확대하고 구체적인 밑그림을 그리기 위한 논의를 모든 회원국들과 이어가게 되었다는 점이다. 2003년에는 브루나이, 캄보디아, 베트남 등이 합류했으며 이 협정은 반테러훈련, 테러리스트 검거를 위한 공동작전 탑승객 정보 공유 및 핫라인 설치 등에 관한 추가적인 사항이 논의되었다.²³⁴⁾

아세안 역외에서 싱가포르가 보여준 대테러 공조노력과 성과는 더욱 인상적이었는데, 무엇보다 글로벌 테러와의 전쟁을 수행하고 있던 미국으로 하여금 동남아 지역에 대한 과감한 군사적 지원을 이끌어내는데 기여했기 때문이다. 싱가포르는 미국이 주도하는 ‘대량살상무기확산방지구상(Proliferation Security Initiative: PSI)’에 신속히 참여하고 ‘컨테이너 안전협정(Container Security Initiative: CSI)’을 아시아에서 가장 먼저 시행하였는데,²³⁵⁾ 아세안 회원국들의 주권을 침해할 수 있는 이같은 포괄적인 감시정책을 수용하는 것에 합의가 이루어지지 않은 상황에서 싱가포르는 다음과 같은 논리로 대응하였다. 탄켝얌(陳慶炎) 국방부 장관은 2004년 국가안보조정센터 업무 브리핑에서 “현재 아세안 환경은 매우 복잡해지고 예측이 어려워지고 있으며 이를 타개하기 위한 테러와의 전쟁은 어느 한 국가가 혼자 힘으로 승리할 수 있는 종류의 것이 아니므로 지역 뿐만 아니라 글로벌 차원에서도 공고한 연합전선이 필요한 시점”이라 언급하며 지금껏 지역 수준에서 추진하였던 대테러 협력의 범위를 역

232) 여기에는 구체적으로 회원국 간의 정보교환, 국내법들의 조정, 정보 공유 및 사법 협조, 공동대응 훈련 프로그램과 용의자에 대한 구금, 기소, 범죄인 인도 등이 담겨 있었다. Gregory Rose, "ASEAN Features: Towards an ASEAN Counter-Terrorism Treaty", *Singapore Year Book of International Law*, 9 (2005), p. 186.

233) Gillian Goh, "The ASEAN Way: Non-Intervention and ASEAN's Role in Conflict Management," *Stanford Journal of East Asian Affairs*, Vol. 3, No. 1 (2003), pp. 113-118.

234) David M. Jones, and Michael L. R. Smith. "Making Process, Not Progress: ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order", *International Security*, Vol. 32, No. 1 (Summer, 2007). pp. 176-180.

235) 9/11 이후 세계의 전라물자의 통제를 강화하기 위해 세계 주요 항구에 미국 세관원을 상주시켜 불법 물자 적재 여부를 당사국의 세관과 함께 수시로 검색하는 정책으로 싱가포르는 2003년 3월 10일 아시아에서 가장 먼저 이를 시행하였다.

외로까지 확대할 필요가 있음을 밝혔다.²³⁶⁾ 이러한 배경에서 싱가포르는 아세안에서 가장 먼저 미국과 양자간 군사, 기술, 대외정책 전반에까지 협력 파트너십을 구축할 것을 약속하는 ‘전략기본협정(Strategic Framework Agreement)’의 초안을 도출하였는데, 2004년 5월 8일 발표된 이 초안은 현재까지와의 정보교환과는 차원이 다른 강화된 군사적 협력수단을 포함한 대테러 구상의 주요한 결과물이라 할 수 있었다.²³⁷⁾

첫째, 협정에 따라 미국은 폭탄테러의 예방, 소탕에 필요한 전략무기와 기술을 싱가포르에게 판매·제공할 수 있게 되었다. 특히 양국은 군사작전에 필요한 첨단기술의 연구개발을 공동으로 추진하기로 하였다. 둘째, 싱가포르는 미국 해군 전투함들이 주기적으로 이용할 수 있는 항구를 개방함으로써 미국의 대테러 전략의 주요한 거점으로서 기능토록 하였다. 셋째, 미국은 양국은 공동 훈련 프로그램을 실시함으로써 광범위한 테러에 대한 대응역량을 강화하고자 하였다.²³⁸⁾ 싱가포르-미국 양자간의 전략기본협정의 구상은 우선 싱가포르가 아세안에 앞서 외부의 행위자와 먼저 긴밀한 공조체제를 수립하였다는 점에서 아세안의 테러 대응방안에 시사하는 바가 크다. 특히 아세안 회원국 간의 구속력 있는 공동 대응방안이 나오지 않은 상태에서 싱가포르는 미국과 매우 긴밀한 군사협정을 취함으로써 아세안에서 가장 적극적이며 공세적인 역할을 수행함과 동시에 테러가 주는 위기에 대한 경각심을 회원국들에 주지시켰기 때문이다. 특히, 아세안 최초로 다자합의 원칙의 한계를 넘어 미국이라는 역외의 세력과 양자협력을 체결함으로써 테러에 대한 보다 적극적 대응흐름을 결정하였다는데 의의를 부여할 수 있다.

싱가포르와 미국의 양자협정을 체결 무드 속에서 필리핀과 태국 외교당국 역시 초국가적 테러단체 소탕을 위해 미국, 싱가포르를 위시한 국제사회와의 공동대응 필요성을 언급하기 시작하였다. 2003년 5월, 아로요(Gloria Macapagal Arroyo) 대통령은 워싱턴 방문 당시, 필리핀 국방부 대변인은 “필리핀은 NATO가 아닌 중요한 동맹국(Non-NATO Ally)’으로서 아세안 국가들과 함께 미국의 추가적인 군사물자를 지원받아 대

236) National Security Coordination Centre, 2004, p. 16.

237) National Security Coordination Centre, 2004, pp. 31-32.

238) Singapore-U.S. Strategic Framework Agreement On Track: An Exclusive Interview with Ambassador Frank Lavin by Augustine Anthuvan, Asst Programme Director, Radio Singapore International, MediaCorp Radio, (May 8, 2004), <http://singapore.usembassy.gov/050804.html>, (검색일: 2015. 05. 14).

테러 전쟁에 동참할 의사가 있다”고 발표한 바 있었는데, 필리핀도 싱가포르의 뒤를 이어 테러와의 전쟁 기간 동안 미국에 전략 항구와 항공 급유지를 제공함으로써 적극적인 대테러 공조에 동참하기로 결정하였기 때문이다.²³⁹⁾ 이 같은 합의로 미국은 아프가니스탄에서의 탈레반 소탕 후, 병력을 필리핀 남부 민다나오 섬에 파견하여 1995년 이후 중단된 필리핀 정부군과의 대규모 합동군사훈련인 ‘발리카탄(Balikatan)’을 재개하였다. 훈련의 핵심은 알카에다 조직과 연계된 것으로 알려진 MILF와 ASG를 소탕하기 위한 필리핀군을 미군이 자문·지원하는 것이었다.²⁴⁰⁾ 이 같은 과정을 통해 따라 필리핀 역시 역외 국가인 미국과의 대테러 공조 대열에 합류함으로써 대미 양자 대테러 공조체계는 보다 확대되었다.

태국의 경우, 싱가포르와 미국이 제안한 ‘공동의 대테러 정보센터(Counter Terrorism Intelligence Center: CTIC)’에 참여하는 것을 결정하였는데, CTIC의 운용에 힘입어 태국은 2003년 8월 19일, 발리 폭탄테러의 배후이자 알카에다의 동남아시아 총책으로 의심되었던 1급 테러리스트 함발리를 체포할 수 있었다. 그는 미국에게도 9/11 테러 공격의 주모자인 칼리드 샤이크 모하메드(Khalid Sheikh Mohammed)와 밀접한 연관이 있는 핵심 인물이었기 때문에 태국정부는 함발리 체포하고 미국에 인도하는 과정에서 싱가포르 뿐만 아니라 역외의 미국에도 지지를 확보하며 좀 더 긴밀한 협력을 이루게 되었다.²⁴¹⁾

국내적 해결방안을 강력히 주장하였던 인도네시아 역시 2002년 발리 폭탄테러 이후에도 3번의 추가적인 폭탄테러와 2003년 자카르타 메리어트 호텔의 폭탄테러, 2004년 주 호주 대사관 폭탄테러 등을 겪으며 독자적인 대응에 한계를 느끼게 되었다. 이 때 싱가포르는 이슬람 여론에 대한 정치적 부담이 상대적으로 적은 해양안보이슈에서 협력방안을 제시함으로써 인도네시아를 끌어들이고자 하였다. 2005년 8월 인도네시아 바탐(Batam)에서 열린 싱가포르, 인도네시아, 말레이시아 외무장관 회의는 3국이 관할하는 말라카 해협 안전을 위해 연안국가의 협력과 실행을 위한 행동강령을 도출하였는데, 이에 따라 말라카해협과 싱가포르해협의 대 해적 공동순찰작전 발대식이 치뤄졌다. 그 주요내용은 3국간의 정보

239) David Gordon and Samuel Lindo, “Jemaah Islamiyah”, *Aqam Futures Project: Case Study Series*, 6 (November, 2011). pp. 2-5.

240) 박광섭, 2006, pp 121-123.

241) Vaughan, 2009, p. 24.

공유센터를 설치하여 이를 싱가포르에 위치시키고, 체약국은 해적 및 무장강도 사건의 신속한 정보 관리를 위해 전담창구를 둔다는 것이었다.²⁴²⁾ 나아가 아세안+3(한국, 중국, 일본)와 인도양 국가들(인도, 스리랑카, 방글라데시)을 합류시켜 테러집단의 동향과 감시를 위한 광역 정보 공유센터를 싱가포르에 설치하기로 합의하였다.²⁴³⁾

이 회의는 아세안과 동북아, 인도양을 아우르는 대테러 거점으로서 싱가포르의 지위를 확인함과 동시에 검색되었던 싱가포르-인도네시아, 말레이시아 간의 대테러 협력의 논의를 마련하게한 자리로 평가할 수 있다. 이 같은 흐름 속에서 인도네시아는 싱가포르, 필리핀, 태국, 브루나이 등이 참여하는 미국의 국제군사교육훈련에 참여하기로 하였으며, 부시행정부 역시 2005년 11월 인도네시아에 금지되었던 대외군사차관(foreign military financing)의 제재를 해제하는 전향적인 자세를 취함으로써 양국의 공조가 확대되는 계기를 맞이하게 되었다.²⁴⁴⁾

말레이시아의 경우, 동남아 지역의 테러 확산과 대응에 대해 테러의 비인도성과 안보적 위협에 대해서는 미국, 싱가포르 등과 인식을 같이 함을 표명하였던 반면, 즉각적인 무력 개입과 전선 확대에 대해서는 반대 입장을 밝히며 중립적인 노선을 강조해왔던 것이 사실이다. 그러나 싱가포르를 시작으로 필리핀과 태국이 미국과의 양자협정에 체결하면서 인도네시아 역시 진일보한 모습을 보이자 아세안의 대테러 전선 참여 확대 속에서 계속된 비협조·독자노선을 고집하기 어려워졌다. 이에 말레이시아는 우선 내부적으로 ‘국가보안법(Internal Security Act: ISA)’의 적용을 대폭 확대함으로써 테러리스트 검거를 용이하도록 하였다.²⁴⁵⁾ 대외적으로는 필리핀 정부와 MILF 간의 무력충돌을 중재하는 역할로서 대테러 전선의 참여국들과 처음으로 테이블에 마주하였으며, 미국과는 대테러 협력을 위한 MOU를 교환과 초국가적 범죄 집단에 대한 양측의 조사 권한을 법적으로 상호 인정해주는 MLAT(Mutual Legal Agreement Treaty)에도 서명, 대테러 공조를 위한 발걸음을 떼게 되었다.²⁴⁶⁾ 이를

242) 홍종완, “아시아 해적퇴치 레짐의 개관” 『KHU 법무 리뷰』, 제12권 1호, (2009), pp. 221-222.

243) National Security Coordination Centre, 2004, pp. 44-46.

244) Vaughan, 2009, pp. 15-16.

245) 말레이시아의 국가보안법은 1960년 제정되었으나, 2007년 강화된 국가보안법은 결정적인 물증 없이도 최장 2년까지 테러용의자를 체포할 수 있으며 테러단체와 관련된 자산을 지원하는 행위 역시 적용대상이 되었다. Vaughan (2009), p. 27.

246) Keebong Paek, 2012, “MLA Treaty Among Likeminded ASEAN Countries”

바탕으로 싱가포르는 지역 내에서 다각적인 대테러 대응 방안의 대미협정 체결은 미국이라는 역외 행위자를 매개로 필리핀, 태국이라는 적극적 대응 그룹을 다시한번 결속하고, 상대적으로 소극적이었던 인도네시아, 말레이시아도 동참시키는 가시적인 성과를 거두었으며, 결과적으로 지역 공조체제 확립을 위한 토대를 구축하는데도 기여하였다고 볼 수 있다.

4) 아세안의 글로벌 테러방지 네트워크의 중개자로

싱가포르는 돌발적이면서도 글로벌 차원과 연계된 폭탄테러 위협이 제기하는 초국가적인 구조적 공백을 메우기 위해 지역 및 역외의 긴밀한 공조 네트워크를 구상하였으며 그 일환으로 대미 양자 공조체제의 강화를 시도했다. 그리고 그 반향은 필리핀, 태국 뿐만 아니라 무슬림 국가인 인도네시아와 말레이시아의 다각적인 참여로 이어지게 된다. 그러나 본질적으로는 아세안적 가치가 안고 있는 한계를 극복하는 노력도 병행해야만 했다. 2003년 10월, 제9차 아세안 정상회의에서 도출된 '아세안 협력선언 II(ASEAN Concord II)'에서는 회원국 모두가 준수해야 할 아세안 회원국 헌장(ASEAN Charter)이 채택되었으며 폭탄테러의 뿌리 깊은 원인으로 지목되었던 종교, 민족 간의 불신과 반목을 제거하고 화합과 공존을 모색해야 한다는 '아세안 공동선언(ASEAN Joint Communiqué)'이 발표되었다.²⁴⁷⁾ 아세안 공동선언은 초국가적 테러 위협에 대처하기 위한 아세안 차원의 상시적인 안보 거버넌스의 필요성을 인정하는 합의문이었다. 주목할 점은 아세안 안보 공동체에 관한 제10항은 '아세안 회원국들은 각국과 지역의 테러 대응 역량을 증진시키기 위해 서로간의 제도와 운영방식을 적극적으로 조율·활용할 것을 점을 명시했다는 점이다.²⁴⁸⁾ 이는 개별 회원국들의 불가침의 주권을 우선적으로 강조한 기존의 시각을 넘어 싱가포르가 일관되게 주장해왔던 상호간의 실질적이고 원활한 대응이 가능하도록 지역차원의 제도화에 초점을 기울인

Senior-level Workshop on Mutual Legal Assistance in East-Asia and the Pacific, Bangkok, 12 (July, 2012). p. 2.

247) ASEAN, "ASEAN Effort to Counter Terrorism", <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/asean-efforts-to-counter-terrorism-this-paper-was-repared-for-the-un-counter-terrorism-committee>, (검색일: 2014년 12월 8일).

248) ASEAN, "ASEAN Convention on Counter Terrorism", <http://www.asean.org/news/item/asean-convention-on-counter-terrorism>, (검색일: 2014년 12월 14일).

다는 점에 합의했음을 의미했다.²⁴⁹⁾

이어 2007년에는 테러 대응 방안에 대한 아세안 정상회의를 통해 마침내 싱가포르가 구상한 보다 법적으로 구속력 있는 아세안 안보 공동체의 밑그림이 도출되게 되었는데, EU의 형태와 같이 아세안을 법적 실체(legal entity)로 세우기 위한 ‘아세안 헌장(ASEAN Charter)’이 회원국간 만장일치로 조인되었다. 아세안 헌장은 아세안 조약, 협정, 아세안 방식 등을 총괄하여 아세안 공동체(ASEAN Community)의 비전을 제시하고 있는데, 아세안의 비전을 제시하기 위한 토의 그룹인 ‘현인그룹(Eminent Persons Group)’을 두어 합의 실패 시 투표제를 적용하고, 아세안 회원국으로서 의무를 이행하지 않을 경우 강제탈퇴를 할 수 있게 하는 등 기존 아세안 의사결정 방식에 획기적인 변화를 가져올 방안들을 명시하였다.²⁵⁰⁾

그러나 기존 아세안방식에서 진일보한 점을 보여주는 중요한 특징은 첫째, 55개 조항으로 구성된 아세안 헌장이 이전 아세안 공식문서와는 달리 서문에서 각 회원국 정부가 아닌 ‘우리(We)’를 헌장 체결의 주체로 명시하였다는 점이다.²⁵¹⁾ 이는 지역 이슈의 해결에 있어 개별 국가들의 상황적 맥락을 강조한 기존의 시각에서 문제 자체의 해결을 위한 공동체적 시각으로의 중대한 전환과 변화의지를 보여준 것이라 할 수 있다.

둘째, 비전통 안보이슈에 대한 효과적인 해결방안을 강화하기 위해 규범을 형성하고 이행한다는 세부 사항을 명기함으로써, 폭탄테러와 같이 초국가적인 포괄적 안보에 대한 개선과 공동의 책임의지를 보여주었다는 점이다. 특히 자연재난과 사회적 재난을 아우르는 복합재난관리에 대한 긴급 대응 방식조항을 추가함으로써 다양한 위기적 상황에 대한 아세안 지역차원의 신속한 대응 발판을 마련하였다.

셋째, 상호의존적인 세계에서 역동적이고 대외 지향적인 지역으로서 자리매김할 것을 선포하였는데, 여기에는 지역협력과 공동체 건설에 있어서 아세안중심주의를 강화하면서도 공동의 대처가 필요한 다자적 이슈에 대해 역외국가와의 관계강화를 추진하기로 하였다는 점이다. 무

249) James Ferguson, “ASEAN Concord II”: Policy Prospects for Participants Regional ‘Development’. *Contemporary Southeast Asia*, 26-3 (2004), pp. 393-415

250) Ferguson, “ASEAN Concord II”: Policy Prospects for Participants. 2004, pp. 414-415.

251) ASEAN, ASEAN Charter, 2004. <http://www.asean.org/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf> (검색일: 2015. 5. 13).

엇보다도 아세안 현장이 제시하는 안보공동체는 엄격한 제도화를 필요로 하지 않았던 기존과 달리 공식적으로 기구명에 ‘Community’라는 용어를 명기함으로써 차별화된 구속력 있는 정치안보협력체제로서의 의지를 담았다고 볼 수 있었다.²⁵²⁾

또한, 함께 논의된 AADMER은 이러한 안보 공동체의 정신과 효과적인 조치를 제도화한 대표적인 협정이라 할 수 있다. AADMER은 특히 용어에 관한 일반조항에서 재난을 기존의 자연재해를 넘어서 ‘광범위한 인적, 물질적, 경제적, 환경적 손실을 야기하는 사회·문화적 문제’로까지 포함하고 있었는데, 결과적으로 지역 내 재난이슈에 대한 포괄적 적용범위를 확대하였고, ‘재난관리’ 역시 발생 과정이나 사후적 대처 뿐만 아니라 발생 이전의 단계까지도 예방하려는 노력과 이를 위한 다양한 소통의 중요성을 명시하였기 때문이다.²⁵³⁾ 또한 AADMER은 아세안 재난·안보의 실효적인 공동대처를 위해 제10항은 ‘각 체결국이 국가마다 협력창구(Focal Point) 설치를 입법화’함으로써 공조를 신속하게 이행하는 제도적 장치를 마련하도록 강제했다는 점에서 지역공조체제로서 실질적인 기능을 기대할 수 있도록 하였다. 실제로 아세안 내에서 공조에 가장 소극적이었던 인도네시아는 이에 의거하여 AADMER 발효 3개월 후, 자연재해 뿐만 아니라 테러등의 비전통 안보이슈를 포괄하는 ‘신재난관리법(New Disaster Management Authority)’을 하원에서 통과시키고 이듬해 ‘국가재난관리국(National Disaster Management Authority)’을 출범시킴으로써 아세안 지역차원의 재난대응 역량강화 프로그램을 수용·시행하는 다각적인 수단을 정비하기도 하였다.²⁵⁴⁾ 이어 2009년 개정된 AADMER WORK PROGRAMME 2010-2015는 비전통안보 재난관리에 아세안 지역차원의 비전을 담고 있는데, 여기에는 회원국들이 공동으로 추진해야 할 세부적인 활동계획과 마일스톤, 역할분담 등을 구체화한 것이 특징이다. 특히 싱가포르는 재난지식정보의 축적과 훈련시스템을 아세안 회원국에 제공하는 역할을 맡음으로써 프로그램을 추진한 핵심적인 주체였다.

252) 김형중, “아세안정치안보공동체(APSC)”의 쟁점과 전망“, 『국제정치연구』, 제 17권, (2)호 (2014), pp. 139-140.

253) AADMER, ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response Vientiane, 26 July 2005, (검색일: 2015. 5. 19).

254) Daniel Petz, *Strengthening Regional and National Capacity for Disaster Risk Management: The Case of ASEAN* (Washington D.C.: Brookings Institution, 2014), p. 20.

이러한 사례들은 결국 아세안 방식이 제약하던 일국 중심의 안보 대응체제의 한계를 극복할 수 있는 제도적 표준의 기초로 적용될 수 있는 가능성을 시사한다. 특히 그 때까지 개별 회원국의 정치적 판단을 존중하고 아세안 내부에서의 해결을 원칙으로 강조했던 대테러 합의와 달리, 아세안 안보 공동체의 정신은 실효적 대테러 공조체제로서 새로운 표준의 의미를 부여했다고 볼 수 있다. 폭탄테러와 같이 민감한 초국가적 정치 이슈에 대해서도 아세안 차원과 아세안+3, 나아가 역외의 다자적 행위자가 참여하는 양자-다자-아세안 외부 세력과의 연대라는 복합적인 안보 네트워크를 실현시킬 수 있는 가능성을 확인시켜주었기 때문이다.

4. 소결

폭탄테러는 즉각적인 대규모 인명피해 가능성이 높은 정부차원의 긴급한 대응이 요구되는 위험이슈라 할 수 있다. 뿐만 아니라 2차, 3차의 연쇄테러 가능성을 안고 있기 때문에 위해요인이 어디에서 유발되었는지, 원인에 대한 규명 역시 중요한 사안이다. 2002년 발리 참사를 시작으로 연이어 발생했던 동남아시아의 폭탄테러는 글로벌 테러조직인 알카에다, 제마 이슬라마비야 등이 배후에 있었던 사건으로서 지역 내 안보이슈이자 글로벌 차원의 안보이슈로 연계되었던 위험이기도 했다. 이러한 측면에서 폭탄테러는 글로벌 차원의 돌발/연계형 신흥안보 위험이슈로 볼 수 있다. 폭탄테러는 근본적인 해결을 위해서 역외 행위자와의 적극적인 협력 역시 필수불가결한 유형이다. 대응 과정에서 초국가적 테러 집단에 대한 추적, 검거, 구형 등은 국가 간의 긴밀한 정보 소통과 협력이 있어야만 가능한 사안이기 때문에 위험 이슈의 긴박성을 인지하고 빠른 의사결정을 취할 수 있는 정부 간의 실효적인 공조체제를 수립하는 것이 관건인 것이다. 따라서 정부가 주도하는 해결 방안을 모색하되, 역외 정부의 중심적 역할 또한 수용할 수 있는 역외정부 공조형 거버넌스를 필요로 하는 유형이라 할 수 있다.

싱가포르의 폭탄테러를 지역의 중요한 안보적 의제로 다루었으며, ‘폭탄’이라는 테러수단이 가진 위험성에 가장 민감하게 반응하였다. 나아가 아세안이 지역 차원 뿐만 아니라 미국 등 주요 서구국가들이 참여하고 있는 대테러 공조체제에 참여할 필요가 있음을 일관되게 주장한 행위

자였다. 그러나 당시 저마다 다른 종교와 대내외적 환경에 놓여 있었던 아세안 회원국들은 이슬람 급진주의자들의 폭탄테러에 일치된 입장을 표명하기 어려웠고, 지역 차원의 공동의 대테러 공조체제는 제대로 수립되기 어려운 구조였다. 특히 인도네시아와 말레이시아 등은 연쇄적인 폭탄테러에도 불구하고 ‘테러와의 전쟁’을 주도하는 미국에 대한 뿌리깊은 거부감이 남아 있었으며, 오히려 영토 내의 분리·독립 운동 움직임이 실질적인 위협이라 표명하는 등, 싱가포르와 달리 폭탄테러를 시급한 사안으로 인식하지 않았던 점도 중요한 이유였다. 따라서 초기의 싱가포르가 주장하였던 지역 차원의 협력은 결실을 보지 못했던 것이다.

싱가포르는 접근 방식을 전환하여 이를 글로벌 차원의 안보 문제로 이슈화하여 미국을 위시한 역외의 행위자들을 적극 참여시키는 한편, 아세안 내의 적극적 대응 그룹과 소극적 대응그룹을 분리하여 각기 다른 공략을 시도하게 된다. 그 결과, 이를 바탕으로 싱가포르는 지역 내에서 다각적인 대테러 대응 방안의 대미협정 체결은 미국이라는 역외 행위자를 매개로 필리핀, 태국이라는 적극적 대응 그룹을 다시한번 결속하고, 상대적으로 소극적이었던 인도네시아, 말레이시아도 동참시키는 가시적인 성과를 보게되었으며, 결과적으로 지역공조체제 확립을 위한 토대를 마련하게 된다. 그리고 마침내 법적 구속력을 가진 아세안 헌장을 조인시키고, 아세안 방식이 제약하던 일국 중심의 대응체제의 한계를 극복할 수 있는 제도적 표준을 마련하게 된다. 그 전까지 개별 회원국의 정치적 판단을 존중하고 아세안 내부에서의 해결을 원칙으로 강조했던 합의와 달리, 아세안+3와 인도양 국가가 참여하는 지역단위를 넘어선 실효적 대테러 공조체제를 제도화했기 때문이다.

결국 싱가포르는 외교적 대응 과정에서 폭탄 테러의 지역안보 쟁점화, 아세안 내 적극적 대응그룹의 분리, 아세안 및 역외의 행위자 포섭 전략, 새로운 대테러 공조체제의 마련 등 이른바 행위자-네트워크 전략을 구성하는 ‘번역의 4단계’를 거쳐 위협 대응에 적절한 ‘역외 정부 공조형 모델’로 성공적으로 전환시켜나갔음을 알 수 있다. 이러한 다각적인 접근 방식의 전환은 동남아시아의 폭탄테러가 안고 있는 글로벌 안보문제와의 연계성을 활용하여 역외의 강대국과 역내의 일부 행위자들을 포섭, 지역 내 대테러 공조체제의 열세적인 구도를 바꾼 계기가 되었다. 특히 이 과정에서 보여준 싱가포르의 네트워크 전략은 신흥안보 위협의 대

응 거버넌스 메커니즘에 있어서 유연한 거버넌스 전환을 뒷받침하는 수단으로서도 시사하는 바가 크다고 볼 수 있을 것이다.

V. 연무와 점증/한정형 위험이슈의 대응전략²⁵⁵⁾

1. 신흥안보 위험이슈로서 ‘연무’의 특징

먼지와 그을음이 공중에 떠다니어 생기는 혼탁한 대기를 뜻하는 ‘연무(haze)’²⁵⁶⁾ 역시 단순한 환경 문제라기보다는 일국을 넘어 지역 차원의 위협으로 부상했던 아세안의 대표적인 초국가적 환경이슈였다. 이는 인도네시아 수마트라섬 리아우(Riau)에서 대량 발생했지만 발원지인 인도네시아보다는 오히려 싱가포르, 말레이시아에 더 큰 피해를 입히면서 관련 국가들 간의 첨예한 갈등을 낳았기 때문이다.²⁵⁷⁾

‘아세안 초국경적 연무 오염 방지 협정(ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: ATHP)’은 이러한 연무로부터의 피해를 예방하기 위해 아세안 10개 회원국이 2002년 체결한 협정이었다. ATHP는 체결국에 야외 소각 금지, 산불 예방 공조, 정보 공유, 연무 대응 협력 등 광범위한 실천사항들을 의무화하고 있었는데,²⁵⁸⁾ 정작 연무 발원국인 인도네시아는 의회 비준 거부로 협정을 이행하지 않았고, 결과적으로 ATHP는 오랜 기간 동안 유명무실하게 존재해 있었다. 이는 인도네시아에서 연무를 낳는 기업형 플랜테이션 산업 비중이 상당히 높았을 뿐만 아니라 경제적 의존도, 중앙·지방정부와 기업들의 복잡한 이

255) V장은 필자의 다음 논문을 토대로 정리하였음. 윤정현, “초국경적 대기오염 이슈와 글로벌 거버넌스: 인도네시아 연무(haze) 해결을 위한 싱가포르의 대응전략,” 『세계지역연구논총』, 제31권 1호, (2016), pp. 51-79.

256) 연무는 주로 공장에서 배출된 매연과 자동차 따위의 배기가스에 의하여 일어나지만, 아세안에서의 연무 문제는 대부분 인도네시아 현지의 주기적인 산림방화에 기인하였다. 박병도, “동남아 연무문제 대응의 국제법적 함의”, 『환경법연구』, 제36집 2호 (2014), p. 5.

257) Asit K. Biswas and Kris Hartley. 2015. "Singapore Haze: A New Strategy Needed", The Diplomat, (2015. 9. 21), <http://thediplomat.com/2015/09/singapore-haze-a-new-strategy-needed/> (검색일: 2016 1. 22); Kyonghee Park and Jasmine Ng, 2013. "Singapore Smog Reaches 'Hazardous' All-Time High on Fires", *Bloomberg Business*, (2013. 6. 20), <http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-06-19/singapore-urges-indonesia-to-ame-irms-in-worst-smog-since-1997> (검색일: 2015. 11. 5). 실제 국제산림연구센터(CIFR)에 따르면, 최악의 연무가 발생했던 1997년 당시, 싱가포르, 말레이시아가 직간접적으로 입은 피해규모는 35억 달러에 달한 것으로 발표되었던 바 있다.

258) Dedy Suharto. 2014. “인니, ‘아세안 연무 조약’ 비준 전망” 『자카르타 경제신문』, (2014. 3. 5), http://pagi.co.id/bbs/board.php?bo_table=asean_now&wr_id=3 (검색일: 2015. 12. 14).

해관계 등이 얽혀 있었기 때문이다. 나아가 회원국들 간의 내정불간섭을 최우선하는 아세안만의 특수한 가치 등, 문제해결을 가로막는 다양한 국내외적 요인들이 잠재하고 있었다.

이러한 진통에도 불구하고 싱가포르를 위시한 국제사회는 끈질긴 권고와 압력을 지속해왔고, 특히, 인도네시아 의회는 마침내 2014년 3월 오랜 기간 동안 지연되어왔던 연무방지협정서를 비준하게 된다. 인도네시아가 비준함으로써 비로소 AHP는 체결국 모두에 효력을 지니는 제도적 틀로 기능하게 되었으며 오랜 기간 동안 아세안 지역의 난제였던 연무의 감소를 위해 실천적 조치를 취할 수 있는 전기가 마련되었다.

싱가포르는 당사국 간의 이해 갈등적 요소가 컸던 연무에 대해 아세안 회원국들과 NGO, 민간기업 사이에서 때로는 중심적 역할을, 때로는 간접적인 연계와 조력자의 하는 등 다층적인 수준에서 다채로운 접근을 보였던 중심 행위자였다. 따라서 이 절에서는 아세안 지역내 쟁점이자 이해충돌형 이슈였던 연무에 대해 역내 다자 행위자 참여형 전략을 통해 협정을 이끌었던 싱가포르의 외교전략에 주목한다.

1) 인도네시아 연무의 피해와 발생 원인

인도네시아의 수마트라와 보르네오(칼리만탄)는 동남아시아의 연무를 일으키는 진원지로 지목받아왔다. 특히 건조기에 밀림과 임야에서 발생하는 화재는 해마다 엘니뇨(El Niño) 현상²⁵⁹⁾이 심해지는 12월~3월과 맞물려 심각한 연무를 일으키곤 하였다. 그러나 연무가 동남아 지역의 심각한 환경적 위협으로 주목받기 시작한 것은 1997년으로, 이 때의 연무는 발화지역과 인접한 싱가포르와 말레이시아는 물론 브루나이, 태국, 필리핀 등에게까지 광범위한 영향을 미쳤기 때문이다. 당시 연무의 영향권에 놓이게 되었던 아세안 국가들은 가시거리가 채 100m도 안되는 상황에서 교통과 모든 일상 활동들이 마비되는 사태를 맞기도 하였다.²⁶⁰⁾

259) 적도 동태평양 해역(4°S~4°N, 150°W~90°W)의 월평균 해수면 온도가 6개월 이상 지속적으로 평년보다 0.5℃ 이상 높아지는 상태이며, 해수면 온도가 높은 구역이 서태평양에서 중태평양이나 동태평양으로 이동하기 때문에 강수 분포에도 영향을 미친다. 정상적인 해에 다우지였던 서태평양지역에서는 평년보다 강수량이 적어 가뭄이 나타나기 때문에 산불의 증가에 크게 일조하는 것이다 박정서, “연무, 자연재인가 인재인가?.” 「친디아 플러스」, 제110집, (서울: 포스코경영연구원 2015), p. 50.

260) 김예겸, 2010. “동남아 환경문제와 지역 거버넌스,” 김예겸 편, 『동남아의 초국

인도네시아 수마트라섬과 인접한 싱가포르를 말레이시아와 함께 연무로 인한 피해가 가장 큰 국가였다.²⁶¹⁾ 2013년 6월 21일 기록적인 연무 발생 당시, 싱가포르의 오염기준지수(PSI: Pollutant Standard Index)는 401을 기록하였는데, PSI 300이상에 장시간 노출시 생명이 위험하다는 점을 감안한다면 당시 싱가포르가 얼마나 심각한 상황에 놓였었는지를 알 수 있다. 또한 계속되는 호흡기 환자들의 증가와 대기농도 경보 발령은 의료비용뿐만 아니라 쾌적한 환경을 자랑하는 싱가포르의 이미지에 심각한 타격을 입혔다. 대형 연무 문제가 처음 불거졌던 1997-98년 당시, 연무의 근원지인 인도네시아가 입은 관광 손실액은 약7천만 달러였던 반면, 싱가포르는 2억1천만 달러에 달하는 손실을 입었기 때문이다.²⁶²⁾

<표 5-1> 1997년 대규모 연무로 인한 싱가포르의 피해 추정액

연무 피해 항목		최대 추정액 (US\$)	최소 추정액 (US\$)
직접 피해	(호흡기) 병원 치료 비용	1,535,668	1,186,900
	자가 치료 비용	678,943	678,943
	산업활동 손실액	2,068,109	1,907,341
	예방 비용	234,909	3,524
	전체 국민 보건 피해액	4,517,629	3,776,708
	전체 관광업 손실액	210,449,067	136,577,290
간접 피해	가시거리 확보 문제들	71,137,941	23,057,133

가적 이슈와 지역 거버넌스』, pp. 130-131.

261) 20 세기 최악의 산불로 꼽히며 주변국에 ‘연무 재앙’을 촉발한 1997년 수마트라 섬 산불 때 싱가포르의 오염기준지수(Pollutant Standards Index: PSI)는 최대 226을 기록하였다. 이 기준에 따르면, 100 이상은 건강에 해로운 수준, PSI 300 이상이면 인간의 생명을 위협 하는 ‘위험 수준’(hazardous level)로 평가하며, 호주, 싱가포르, 홍콩, 대만 등도 이러한 기준을 적용하고 있다. 2013년에도 싱가포르와 말레이시아, 인도네시아는 며칠 동안 ‘위험수준’ 이상의 오염기준지수를 기록하였다. http://haze.asean.org/?page_id=249 (검색일: 2015. 9. 15).

262) 이는 말레이시아에서도 비슷하였다. 2013년 6월, 연무가 덮친 말레이시아 남부의 조호르(Johor) 주에 있는 200여개의 학교들이 임시 휴교에 들어가고 말라카 해협에 연무 경계령이 발효되는 일련의 경보 태세가 이어졌기 때문이다. Euston Quah and Helena Varkkey, "The Political Economy of Transboundary Pollution: Mitigation Forest Fires and Haze in Southeast Asia." in Hayashi Hana Sei (eds.), *The Asian Community-Its Concepts and Prospects*. (Tokyo: Soso Sha: 2013), pp. 9-12.

	각종 야외 활동 중단	94,170	94,170
GDP 대비	가구당 피해액	369.90	211.31
	전체 GDP 비중	0.32%	0.18%
전체 손실액		286,198,807	163,505,300

출처: Quah, "Summary of total damage costs in Singapore from the 1997 haze", (1999), p. 12.

그렇다면 왜 유독 인도네시아에서 연무의 원인이 되는 대형 산불이 빈번하게 발생하였는가? 우선, 자연환경적 조건에서 볼 때, 수마트라와 보르네오의 토양은 다른 임야지대에 비해 발화가 상대적으로 쉬운 토탄(土炭; lahan gambut)형질을 띠고 있는 점을 지적할 수 있다. 더욱이 12월부터 3월까지 이어지는 건기의 엘니뇨의 영향과 맞물리면 화재가 발생할 가능성은 더욱 커진다.²⁶³⁾ 연무를 발생시키는 산불은 보통 우기가 오면 곧바로 소진 되지만, 만약 건기가 오래 지속된다면 예상했던 것보다 훨씬 더 많은 밀림을 황폐화시키고 극심한 매연을 배출시킨다. 바로 이 시기에 인접국들까지 피해가 확산된다고 볼 수 있다.

그러나 이러한 지질·기후적 환경에 앞서 보다 근원적인 요인을 찾기 위해서는 화재 예방에 취약할 수밖에 없는 인도네시아 경제사회의 구조를 들여다보아야만 한다. 연무가 빈번히 발생하는 수마트라와 보르네오 지역에는 거대 팜오일 플랜테이션 기업들이 개발허가권을 중앙정부로부터 획득하여 대단위 밀림 개발을 하고 있다.²⁶⁴⁾ 그러나 이들에게 고용된 주민들의 ‘화전농법(slash-and-burn)’ 방식은 과거 생계형으로 소규모 단위에서 이루어질 때는 큰 문제를 낳지 않았지만, 거대 기업들의 자본이 투입되면서 이들도 의식하지 못하는 사이에 거주지를 폐쇄시켰다는데 심각성이 있었다. 사실 원칙상으로는 이와 같은 무분별한 개발이 이루어

263) 김예겸, 2010, pp. 132-133.

264) V. T. King, "Environmental Change in Malaysia Borneo." in M. J. G. Parnwell and R. L. Bryant(eds.), *Environmental Change in Southeast Asia: People, Politics and Sustainable Development*. (London: Routledge, 1996), pp. 165-186; Q. M. Ketterings, T. T. (eds.), "Farmers' Perspectives on slash-and-burn as a land clearing method for small-scale rubber producers in Sepunggur, Jambi Province, Sumatra, Indonesia." *Forest Ecology and Management*, vol. 120, issue 1-3, (1999), 157-169; Bambang H Saharjo, "Shifting Cultivation in Peatlands." *Mitigating and Adaptation Strategies for Global Change*, vol. 2, no. 1, (2007), pp. 135-146.

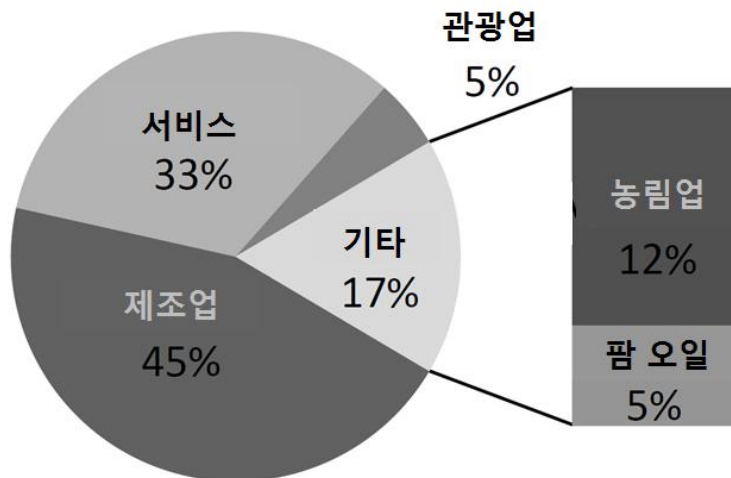
지지 않도록 인도네시아 정부의 엄격한 감독이 뒷받침되어야 하지만 현실에서는 그렇지 못한 경우가 다반사였다.²⁶⁵⁾

2) 연무 문제를 둘러싼 난관들

이러한 배경에서 아세안은 연무의 가장 큰 피해국이었던 싱가포르와 말레이시아를 중심으로 2000년대 초부터 인도네시아의 보다 책임있는 조치를 요구하였지만 인도네시아 중앙정부가 실제로 구속력 있는 제도를 수용하게 하는 데는 실패했다. 인도네시아가 화재방지에 적극적인 해결의지를 보여주지 않았던 원인으로는 크게 세 가지 관점에서 설명할 수 있다.

첫째, 인도네시아 산업경제가 안고 있는 구조적인 문제, 특히 팜오일 플랜테이션 산업이 인도네시아 경제에서 차지하는 무시할 수 없는 비중 때문이라 볼 수 있었다. <그림 5-1>과 같이 2010년 기준으로 팜오일 플랜테이션 산업 하나가 인도네시아 전체 GDP에서 차지하는 비중은 5%에 달하였는데, 이는 인도네시아 관광업 전체와 비슷한 규모였다.

<그림 5-1> 인도네시아의 산업별 GDP 비중(2010)



출처: Quah & Varkkey, Breakdown of Indonesia's 2010 GDP by sector, (2013), p. 6.

더욱이 수마트라와 보르네오의 주민의 80% 이상은 농업에 종사하

265) 김예겸, 2010, p. 133.

고 있었는데, 만약 이들의 경제적 조건이 악화될 경우, 자신들의 생존권을 유지하기 위해서라도 과도한 벌목과 광범위한 화전의 유혹에 빠질 수밖에 없는 구조였다. 따라서 인도네시아 정부가 대안적인 농업활동 여건을 마련해 주거나 경제활동의 터전을 보장해주지 못하는 상황에서 국제 사회의 화전경작 규제요구는 한계에 부딪힐 수밖에 없는 상황이었다.

둘째, 이윤을 극대화하고자 하는 팜오일 기업들과 인도네시아 정치계의 유착관계도 연무 문제를 복잡하게 만든 원인이었다. 인도네시아 중앙정부는 단기적으로 자본유치를 하고자 다국적 기업들과 ‘후견인-수혜자(patron-client)’ 관계를 견고히 형성해나갔기 때문이다. 또한, 광범위한 임야를 개간하는 인도네시아 기업과 다국적 기업들은 벌목 비용 문제로 개발지에 대한 관리에 소홀할 수밖에 없었는데, 이는 언제라도 대규모 화재가 발생할 가능성을 방치한 셈이었다. 특히, 광대한 밀림과 임야지대에 비해 예방과 감시체계를 구축하기 위한 예산이 턱없이 부족한 현실에서 인도네시아 정부는 기업들에게 개발과 관리를 맡기다시피 하였고, 정부 감독 시스템이 부재한 상황에서 화재로 이어지는 불법 개발과 남용은 계속될 수밖에 없었다.²⁶⁶⁾

셋째, 근본적으로 인도네시아 정부당국이 밀림, 임야 화재 규제에 대한 주변국들의 요구를 아세안 방식에 근거하여 내정간섭으로 받아들이고 있다는 점이다. 1967년 창설된 아세안은 비군사적 성격과 지역적 민족주의를 근간으로 하여 타국의 정책에 대한 ‘자제(restraint)’, ‘존중(respect)’, ‘책임(responsibility)’의 기본정신을 담은 ‘아세안 방식’을 천명한 바 있다.²⁶⁷⁾ 그러나 이러한 정신은 상호간의 정책에 대한 비판을 원천적으로 차단하고 공동의 합의만을 극도로 강조하는 부작용을 낳기도 했는데, 특히 초국가적 위협에 대한 지역 수준의 대응역량을 잠재적으로 제약할 수 있었다. 연무 이슈의 경우, 자칫 인도네시아 정치권과 기업 간의 관계에 대한 비판으로 이어질 가능성이 있으며, 이는 곧바로 상대국에 대한 내정간섭의 문제로 비화될 수 있어 공동의 합의를 더욱 요원하게 만들었다. 따라서 연무 문제는 화재 지역의 토착민, 지방정부, 인도네시아 중앙정부, 팜유 생산 기업 등 연무 발생을 둘러싼 다양한 행위자들

266) J. Bersnan, *Managing Indonesia: The Modern Political Economy*, (New York: Columbia Press, 1993). pp. 259-260.

267) Michael Antolik, *ASEAN and the Diplomacy of Accommodation*, (New York: M. E. Sharpe, 1990), p. 8.

이 갖고 있는 첨예한 이해관계의 고려가 없이 당사국 중앙 정부 간의 협상으로 일거에 해결하기 어려운 일이었다. 이러한 배경에서 동남아시아의 연무 문제는 장기간에 걸쳐 고착화되었던 것이다.

2. 초기 대응 과정에 나타난 문제점

1) 싱가포르-인도네시아 정부 간 양자 협상의 문제

연무는 인도네시아 본토보다는 오히려 싱가포르와 말레이시아와 같은 주변국에 더 치명적인 피해를 미쳤다. 때문에 아세안 회원국들은 인도네시아가 연무 방지를 제도화도록 정부차원에서 강력히 요청하였다. 1997년 대규모 연무가 발생했을 때, 회원국들은 ‘지역차원의 대응전략을 위한 실천계획(Regional Haze Action Plan: RHAP)’을 논의하였으며, 그 해 12월 아세안 각료회의에서 이를 정식 출범시켰던 것이다.²⁶⁸⁾ 연무의 예방, 감시 및 완화를 목표로 한 RHAP는 국가 및 지역 차원에서 정보 공유 방안 및 기술적 협력 수단을 포함하고 있었는데, 화재발생시 소방 활동 역량을 증진시키기 위한 태스크포스를 넘어 체계적인 대응을 위한 법적인 토대 등을 최초로 논의한 것이 특징이었다. 2002년에는 사후적 대응조치를 넘어 대규모 연무 발생을 예방하기 위한 ATHP를 체결하게 된다. ATHP는 회원국들의 공통된 의무사항을 담고 있었지만 사실상 인도네시아에서 벌어지고 있는 방화활동을 예방, 관리하기 위함이었다.²⁶⁹⁾ 특히 싱가포르 환경부는 화전을 일으키는 플랜테이션 개간 지역에 대한 ‘허가 지도(concession maps)’가 필수적이며, 위성사진과 지도를 매일 업데이트시키고 그 내용을 회원국과 공유함으로써 연무와 관련된 불법적 행위를 저지할 수 있는 수단을 확보하자고 주장하였다.²⁷⁰⁾

그러나 이러한 구체적인 내용들을 담은 협정은 인도네시아 의회에서 부결되었고, 효력을 갖지 못한채 무려 10년 이상을 지체하게 된다. 의

268) 이는 향후 아세안 10개 모든 회원국들이 참여한 ATHP의 토대가 되었다. Kheng-Lian Koh, “A Breakthrough in Solving the Indonesian Haze?” in Sharelle Hart (eds.). *Shared Resources - Issues of Governance*, IUCN Environmental Policy and Law Paper, no. 72, (2008), pp. 8-9.

269) Koh, 2008, pp. 9-10.

270) Kevin Lim, “Singapore pressures Indonesia to identify firms behind haze” *Reuters*, (2013. 6. 18) <http://www.reuters.com/article/2013/06/18/us-southeastasia-haze-idUSBRE95G09F20130618> (검색일: 2016. 1. 5).

회가 비준을 거부하는 동안 인도네시아 정부는 대규모 산림방화를 저지른 기업들을 적극적으로 단속하거나 징계하는 법적인 조치들을 취하지 않아도 되었다. 인도네시아 의회가 이를 거부한 명시적인 이유는 ‘연무문제가 천재지변의 성격이 있으며 당사국들 간의 협력을 통해 해결해야 할 문제이지 비난이나 협박을 통해 해결할 사안이 아니다’는 점이었다.²⁷¹⁾ 연무를 심각한 환경 위협으로 간주하였던 있는 싱가포르나 말레이시아에 비해 상대적으로 피해가 적었던 인도네시아는 시급하지 않은 이슈였을 뿐만 아니라 국가의 주요 산업이면서도 현지의 화전농민들의 생계가 얽혀있는 골치아픈 문제였기 때문이다.²⁷²⁾

이슈 제기 단계에서부터 인도네시아 정부는 연무 문제를 제한된 범위에서 발생하는 국내의 일상적인 경제적 활동으로 간주함으로써 이웃국들과 확연한 인식차를 가지고 있었다. 1997년의 대규모 연무 사태 때만 하더라도, 인도네시아 농림부는 이 기간동안 52만 헥타르가 개간되었다고 공식 발표하였으나, 실제 인공위성 데이터 분석에 따르면 그 열배에 달하는 520만 헥타르의 밀림이 사라진 것으로 나타날 때도 있었다.²⁷³⁾

그러나 인도네시아 환경부는 이에 대한 공식 답변을 달지 않았으며 로이터와의 인터뷰에서도 “인도네시아 국내 사안에 외국에서 개입하는 것은 바람직하지 못하다”는 성명과 함께, 인도네시아 정부가 산불의 위험을 통제하기 위해 최선을 다하고 있다는 원론적인 답변만을 강조할 뿐이었다. 나아가 인도네시아 산림부 장관은 “플랜테이션 기업의 본사가 있는 싱가포르와 말레이시아 정부는 연무에 대한 공동의 책임감을 가져야 한다.”며 오히려 문제의 본질적인 책임은 싱가포르, 말레이시아 정부에도 있음을 강력히 주장하였다.²⁷⁴⁾

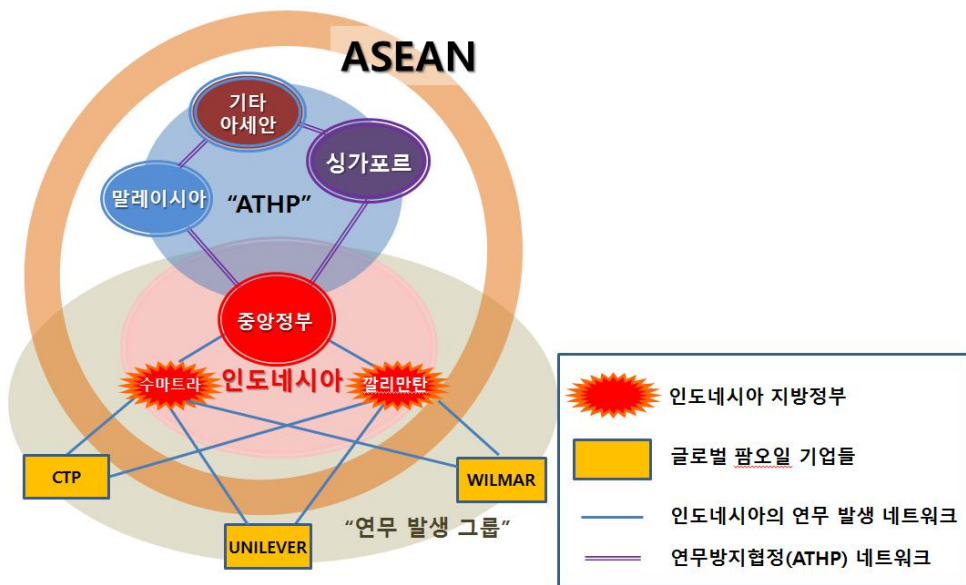
271) 박재영. “인도네시아 연무문제와 주변국과의 관계”. 『EMERICs 주간이슈분석』, (2013. 7). http://www.emerics.org/mobile/weekly_issue.do?action=detail&brdctsn=117721&systemcode=03&search_option=&search_keyword=&search_year=&search_month=®ioncode1=®ioncode2=®ioncode3=&pagenum=&rowsize= (검색일: 2015. 11. 7).

272) 싱가포르 정부는 인도네시아 현지에서 대규모 산불 발생시, 소방수와 장비들을 지원하겠다는 다양한 실천적 수단들을 표명하였으나 인도네시아 정부는 이들마저도 지나친 내정간섭으로 거절하였다. France-Presse Agence, “Indonesia housing fires causing haze: forestry official” retrieved via Channel News Asia (2006. 10. 9).

273) Robert S. Aiken, “Fires, Smoke-Haze Pollution, and Unnatural Disasters in Indonesia”, *Geographical Review*, vol. 94, no. 1 (2004). p. 65.

이 같이 책임소재의 평행선을 달리는 연무 문제를 해결하기 위해서는 인도네시아가 ATHP를 비준하는 조건으로 그에 상응하는 경제적 보상이 필요함을 암시한 것이기도 했다. 당장 인도네시아가 바라는 조치는 현지 기업과의 공동 자원개발, 안정된 투자 확대 등이었는데, 이는 두 가지 문제를 안고 있었다. 우선, 아세안 지역차원의 설득과 합의에 소요되는 노력에 비해 신속한 합의가 가능한 방법이었지만, 비준을 절실히 요구하는 싱가포르 입장에서는 산림 난개발 금지로 인한 무거운 보상의 짐을 자칫 홀로 떠안게 될 수도 있었다. 또한, 다른 회원국들의 동의를 전제하지 않고 추진한다는 점에서 아세안 방식의 가치를 훼손하는 것으로 비춰질 수 있으며, 향후 장기적인 시각에서 일치된 지역 공조를 약화시킬 수도 사안이었다. 이러한 점들을 고려할 때, 싱가포르 정부가 인도네시아 정부와의 양자 협상을 통해 접근하는 방식은 바람직한 선택지가 되기 어려웠던 것이다.

<그림 5-2> 인도네시아 연무 네트워크와 정부 중심 대응의 한계



274) Ravi Philemon, "Singapore Government can do more to tackle haze", *The Online Citizen*, (June 19, 2013). <http://www.theonlinecitizen.com/2013/06/singapore-government-can-do-more-to-tackle-haze/> (검색일: 2016. 1. 8).

<그림 5-2>은 연무 발생 이면에 있는 인도네시아 중앙정부와 지방정부, 글로벌 팜오일 기업들간의 공고한 네트워크를 보여준다. 싱가포르를 말레이시아를 비롯하여 아세안 차원에서 ATHP의 실천을 요구했지만 여전히 산불을 일으키는 지방과 배후의 기업들은 인도네시아 중앙정부의 묵인 하에 그 영향에서 벗어나 있었다.

2) 역내 정부 및 국제기구와의 공조 시도

정부간 양자적 협상을 통한 ATHP 비준의 어려움을 인지한 싱가포르는 결국 아세안 회원국 전체와의 공조를 통한 방법을 찾게 된다. 일국 차원이 아닌 아세안의 공동체의 사안임을 주지시킴으로써 인도네시아의 태도변화를 모색하고자 한 것이다. 일치된 지역 수준의 결의는 인도네시아 의회의 비준을 압박할 수 있는 보다 효과적인 수단으로 보았기 때문이다. 그러나 이를 위한 전제조건은 연무가 수마트라와 보르네오 인접국들만의 문제가 아닌, 아세안 회원국 전체가 우려해야 할 사안임을 참여국 모두에 납득시키는 일이었다. 더구나 아세안 방식이라는 상호간의 비개입 원칙의 제약을 넘어설만큼 심각한 사안임을 참여국 모두가 공유하고 이를 실천에 옮겨야 했다.

싱가포르는 먼저 말레이시아와 공동으로 아세안 차원의 조율된 대응을 위한 세부적인 방안을 논의하였다. ATHP 조인 후 실천계획이라 할 수 있는 ‘아세안이탄지관리구상(ASEAN Peatland Management Initiative: APMI)’이 2003년 초 추진되었으며, ‘아세안이탄지관리전략(ASEAN Peatland Management Strategy: APMS)’ 역시 2006년 말 채택되었다.²⁷⁵⁾ 이들 두 협정들은 아세안의 선봉에서 역내 이탄지대의 지속가능한 관리를 위해 기능하였으며 연무 발화지대에 대한 방화를 최소화하기 위한 지역차원의 규제안을 명시하고 있었다는 점에서 점진적 성과를 기대할 수 있었다. 그러나 이러한 공조에도 불구하고 규제안은 인도네시아의 적극적인 정책전환의 요구가 아닌 소극적인 관리의 요구만이 담겨 있었는데, 이는 주권 존중과 내정간섭 불인정이라는 아세안 방식을 최우선 가치로 두는 당사국 인도네시아와 일부 회원국들의 경직된 입장

275) The ASEAN Secretariat, *Mid-Term Review of the ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint (2009-2015)*, (Jakarta: The ASEAN Secretariat), (2014), p. 74.

때문이었다.

이에 싱가포르 정부는 이 문제를 아세안 역외에 적극적으로 알리고 글로벌 차원에서 의제화하는 방식을 모색하게 된다. 즉, 아세안 사무국에 의해 조정, 추진되고 있는 이들 프로젝트들을 글로벌 차원으로 확대시키는데 노력을 기울이게 된다. 그 결과 지구환경기금(Global Environment Facility: GEF), 국제농업개발기금(International Agricultural Development: IAD) 등 역외의 파트너들을 포함한 공동 선언문을 채택할 수 있게 되었다. 특히, 2010년 10월, 아세안-유엔 간 재난관리 협력을 위한 공동 선언문 채택에 이어 양측은 2012년 3월, 아세안-유엔 재난관리 전략 세부 실천계획을 확정짓기도 하였다.²⁷⁶⁾ 아세안 방식의 틀에서 자유로운 국제사회를 설득하여 이른바 연무의 주범(culprit)을 찾아 법적인 제재를 취하는 방식으로 인도네시아를 압박하고자 한 것이다.

그러나 국제환경법 역시 싱가포르와 아세안 회원국들에 연무를 일으키는 국가들에 시정을 요구할 수 있는 법적 근거를 마련해주었지만, 이러한 전략을 실행하는데 있어서 현실적인 문제가 많았다. 가장 큰 문제는 누가 연무의 주범인지를 구체화하는데 충분한 근거자료를 제시하기가 쉽지 않다는 점이다. 특히, 아세안에서 인도네시아 뿐만 아니라 말레이시아조차도 연무 발생 지도를 공유하는 사안에 대해 상당한 거부감을 갖고 있었던 배경도 들 수 있다.²⁷⁷⁾ 게다가 법적 해결책은 매우 결정적인 증거와 부담을 필요로 하였다. 지금껏 싱가포르와 공조를 맞추어온 말레이시아 역시 연무의 심각한 피해국이면서도 이러한 부담을 의식하여 연무 예방을 위한 과감한 조치의 필요성에는 선뜻 동조하지 못하였다.

때문에 싱가포르는 사실상 아세안 회원국 중 독자적으로 글로벌 차원에서의 협력 기회를 엿볼 수밖에 없었다. 그리고 그 대상은 비록 동남아시아의 환경문제이지만 문제의식을 공유할 수 있는 역외 선진국 및 국제기구였다. 2008년 유엔 환경계획(UNEP)은 무분별한 벌목으로부터 이산화탄소 배출저감을 위한 국제사회 전체의 행동계획인 ‘산림파괴 및 훼손으로 인한 온실가스 배출 감축을 위한 협력사업(Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation: REDD)’을 발표

276) The ASEAN Secretariat, 2014), p. 15.

277) Alisha Gill, and Shin Bin Tan, *Transboundary Haze: How Might the Singapore Government Minimise Its Occurrence?*, (Singapore: National University of Singapore, 2013), p. 14.

한 바 있었는데, REDD+ 프로젝트는 더 나아가 산림에 대한 보호와 지속가능한 관리, 그리고 탄소거래를 강화하는 목표까지를 포함하고 있었다.²⁷⁸⁾ 싱가포르 정부는 2010년 5월 개최된 유엔환경포럼에서 REDD+ 프로젝트의 일환으로 역외 선진국들과 함께 인도네시아의 연무 문제를 중요한 안건으로 넣고 이를 전세계적 차원에서 살펴보아야 함을 제기하였던 것이다.

보다 결정적인 장면은 앞서 2010년 2월 인도네시아 또한 싱가포르를 인도네시아 발리에서 열린 ‘유엔 기후변화 컨퍼런스’를 통해 이 이슈를 다시한번 꺼내들고 고위급 회담의 필요성을 역설하였는데, 이는 연무가 심각해질 때는 이웃한 싱가포르, 말레이시아 뿐만 아니라 태국, 필리핀과 같은 아세안 다른 지역은 물론, 호주 북서부와 괌 등에게까지 미치는 사안이었음을 주지시키려 한 것이었다.

물론 인도네시아는 이같은 움직임에 강력히 반발하였다. 국회의장 아스마디(Adiyatwidi Adiwoso Asmady)는 ‘싱가포르가 유엔 포럼을 인도네시아를 망신주기 위한 수단으로 요용하고 있으며 싱가포르는 아세안 논의의 결정을 존중해야 할 것’²⁷⁹⁾이라 덧붙였다. 즉, 이 문제는 아세안 수준에서 다루어져야 한다는 것을 다시한번 강조한 것이다. 그럼에도 불구하고, 의장국으로서 성명서 자체를 거부할 수는 없었다. 결국 인도네시아는 싱가포르와 향후 연무 의제를 구체화한다는 고위급 회담을 수락하게 되었을 뿐만 아니라, 자국의 비준 문제를 언급한 유엔의 우려깊은 성명서 역시 수용할 수밖에 없었다. 또한, 연무에 대한 이웃국들의 우려에 맞추어 보다 책임있는 자세를 취하도록 노력한다는 발언도 덧붙였다.²⁸⁰⁾

278) REDD와REDD+의 기본 개념은 개도국에게 그들의 산림과 이탄지대(peatland) 등을 보존함으로써 탄소저감에 협조하는 조건으로 재정적 인센티브를 주는 것이다. Chris Lang, "Almost half of Norway's climate and forest aid remains unspent," <http://www.redd-monitor.org/2013/09/20/almost-half-of-norways-climate-and-forest-aid-remains-unspent/>(cited on 28 November 2013). (검색일: 2015. 12. 22).

279) 나아가 인도네시아는 연무 문제와 별도로 아세안 내 특별경제구역 등의 이슈를 자카르타에서 논의하고자 하는 싱가포르 사절의 제의 또한 거부함으로써, 극도의 불쾌감을 표명하였다. Koh, (2008), p. 22.

280) Janadas Devan, "Haze: Why Jakarta Should Accept International Help," *The Sunday Times* (2006. 2. 4), <http://thislittlereddot.blogspot.kr/2007/02/haze-why-jakarta-should-accept.html>, (검색일: 2015. 10. 23).

<표 5-2> 아세안 회원국의 연무협정 비준 및 비준서 제출일

회원국	비준/승인일	비준서 공식 제출일
싱가포르	2003. 1. 13	2003. 1. 14
말레이시아	2002. 12. 3	2003. 2. 18
브루나이	2003. 2. 27	2003. 4. 23
미얀마	2003. 3. 5	2003. 3. 17
베트남	2003. 3. 24	2003. 5. 29
태국	2003. 9. 10	2003. 9. 26
라오스	2004. 12. 19	2005. 6. 13
캄보디아	2006. 4. 24	2006. 11. 9
필리핀	2010. 2. 1	2010. 3. 4
인도네시아	2014. 10. 14	2015. 1. 20

출처: ASEAN Haze Action Online <http://haze.asean.org/> (검색일: 2017. 09. 28).

결국, 형식적으로나마 인도네시아 정부는 연무방지협정을 비준하고 그 이행을 약속하도록 정치적 의지와 도덕적 의무를 다함을 천명할 수밖에 없었다. 이는 연무 문제를 부차적인 국내문제로만 치부하려 했던 개최국 인도네시아의 입장에서는 상당히 쓰디쓴 결과였고, 더 이상 내정 간섭이라는 명분을 내세우기 어렵게 되었다. 반면, 싱가포르 입장에서는 인도네시아 연무문제를 기후변화라는 글로벌 이슈와 성공적으로 연계시켜 공론했고, 이를 아세안 차원, 나아가 국제사회의 공동의 환경문제로 의제화여 인도네시아가 문제를 인정하게끔 하는 소기의 성과를 거둔 셈이었다. 그럼에도 불구하고 여전히 인도네시아 정부는 공식 표명에서 실효적인 연무 방지 조치로 나가는데 미온적이었으며 역외의 글로벌 이슈로 쟁점화한 싱가포르 정부차원의 시도도 더 이상의 성과를 낳지는 못하였다. 이는 정부 차원에서 역내외 정부 및 국제기구와의 공조 전략 역시 이해갈등형 지역 재난이슈였던 연무의 해법으로서 한계가 있음을 보여준 것이다. 연무를 초국경적 환경 위협으로 의제화하는데는 소기의 성과를 거두었지만, 연무 카르텔을 약화시키지는 못하였고, 결국 근본적인 해결책이 되지는 못하였기 때문이다.

3. 싱가포르의 역내 다자 행위자 참여 전략

1) NGO와의 전략적 연계

사실 인도네시아 국내법은 회사들이 사전에 허가를 받을 경우, 산림 개간을 위해 방화하는 것을 허용해왔다. 여기에 법 집행사안을 둘러싼 부패와 유착으로 건조기에조차 방화가 지속되어왔는데, 연무를 일으키는 화전개간작업²⁸¹⁾은 노동력이 거의 들지 않는 값싸고 쉬운 방법이기 때문에 반복적으로 자행되어왔다. 특히 인도네시아 각 지방정부는 민간 이해관계자들과 공고하게 유착관계를 형성하고 있었기 때문에 중앙정부가 실제로 현지에서 일어나는 문제를 다루기가 좀처럼 쉽지 않다는 점도 계속적인 대규모 방화를 낳는 원인이기도 하였다. 더 나아가, 하청을 통해 이들을 고용하고 있는 다국적 기업형태의 거대 플랜테이션 회사들을 제재하는 것은 사실상 불가능하였다.

결과적으로 인도네시아 정부는 아세안 회원국들에게 불법 방화를 조장하는 기업들의 명단을 공개하는 등 산불 방지를 위한 노력에 동참하겠다는 것을 피력했음에도 불구하고, 실효적인 법적 조치를 통한 연무저감 활동에 나아가지는 못했던 것이다.²⁸²⁾ 이 때문에 싱가포르 외무성은 아세안 정부 고위각료들만의 합의로는 실질적인 변화를 기대하기 어렵다는 점을 발표하였으며, 인도네시아의 행동변화를 일으킬만한 수단이 필요함을 절감하기 시작했다.²⁸³⁾

그러나 연무 방지를 요구하는 아세안 차원의 합의와 정부·국제기구간의 성명은 결국 동남아시아의 한 국가가 다른 국가로 하여금 정책마련과 기준을 압박하는 형태를 띠 수밖에 없었다. 이는 자동적으로 주권 존중과 내정불간섭의 가치를 표방한 아세안 방식과 충돌하였으며 회원국간의 보다 진일보한 합의 자체를 불가능하게 만들었기 때문이다. 결국 싱가포르 정부는 정부 주도가 아닌 다른 방식의 접근을 고민할 수밖에 없었고, 수정된 전략은 NGO와 시민사회, 학계 등이 전면에 나서는 다자

281) 별목이 아닌 화전(火田)식 개간을 하는 이유는 간단하였다. 1헥타르의 개간지를 만드는데 기계나 화학약품을 사용하면 적어도 200달러 이상이 들었지만 불을 지피는 것은 5달러면 충분하였다. 단, 화전식 개간은 비용이 적게 들었지만, 산불이 계획한 구획 내에서 연소되도록 통제하는 것이 쉽지 않았고 스모그를 발생시키는 부작용이 나타났다. Anne Cassson, "The Political Economy of Indonesia's Oil Palm Sector." in C. J. Colfer and I. A. P. Resosudarmo (eds.), *State, Communities and Forests in Contemporary Borneo*, (Canberra: The Australia National University Press, 2002), pp. 221-245.

282) Biswas and Hartley, 2015.

283) Singapore Institute of International Affairs, "From the Haze to Resources: Mapping a Path to Sustainability" *Special Report*, (2014. 3), p. 7.

형태의 접근이었다. 동시에 아세안 지역의 독립성을 해치는 형태가 되지 않도록 파트너십을 구축하는데도 신중해야 했다. 즉, 정부 행위자 이외에도 민간과 공공부문, 현지주민 등 제각기 다른 카운터 파트를 대상으로 삼되, 이들은 아세안에 기반을 둔 행위자일 필요가 있었다. 그 전까지 공동의 협력 경험 없이 단절되어있던 NGO들을 “연무 문제 해결”이라는 공통의 목표 하에 한자리에 모으고, 구체적인 공조방안을 모색한 것이라 볼 수 있다.

마침, 싱가포르의 싱가포르국제문제연구소(Singapore Institute of International Affairs: SIIA)’은 법적조치를 취하는 것보다 NGO들의 활동으로 방화에 책임이 있는 이해당사자를 규범적 차원에서 압박하는 것이 바람직하다는 것을 권고하였다.²⁸⁴⁾ 정부차원의 보이콧은 인도네시아와 경제적으로 밀접하게 연결되어있는 싱가포르의 특수한 맥락을 고려할 때, 경제적 보복과 같은 위험부담이 클 수밖에 없었기 때문이다. 따라서 싱가포르 정부가 전면에서 서는 것이 아닌, NGO를 간접적으로 지원하는 방안은 아세안 방식을 부정하거나 인도네시아 정부에 적대적으로 다가서지 않는 효과적인 방안일 수 있었다. 보다 구체적으로는 NGO의 보이콧 결정에 논리적, 법적 근거를 제공하고 인류의 보편적인 건강을 위한 노력임을 뒷받침해줄 수 있는 학계, 미디어 등 국내외 전문가 집단들을 동참시킴으로써 효과를 극대화시킬 수 있는 방안도 논의되었다.

예를들어 ‘무화재동맹(Fire Free Alliance)’은 화전농민들의 대안적 생계수단을 제시하는 ‘화재없는마을(FFVP)’ 캠페인을 통해 지속가능성은 민간기업의 자발적 협조와 지역주민의 인식개선 및 인도네시아 정부의 대안적 토지개간 수단의 제공이 함께 이루어질 때 담보될 수 있다는 점을 강조하였다.²⁸⁵⁾ 또한 Hatyai-Songkhla 주민들의 모임’을 대표하는 20 태국 NGO는 인도네시아 영사관에 자신들의 구체적인 피해내용을 서면으로 전달하고 문제에 대한 책임있는 자세와 해결방안을 인도네시아 정부가 제시할 것을 요구하기도 하였다.²⁸⁶⁾

284) Asit K. Biswas and Cecilia Tortajada. "Tackling Haze: Learn from Swedes", *Strait Times*, (2013. 8. 23), <http://lkyspp.nus.edu.sg/news/asit-biswas-urges-governments-to-learn-how-to-tackle-haze-from-the-swedes/> (검색일: 2016. 1. 4).

285) 엄은희, “연무협정 비준 이후 인도네시아의 변화” 『EMERiCs 이슈분석』, 2017, No. 185, p. 5.

286) IRS Global, http://www.irsglobal.com/bbs_shop/read.htm?idx=13921 (검색일: 2018. 9. 28).

즉, 싱가포르의 지역 내 다자 전략이 갖는 첫 번째 주목할 특징은 정부가 중심에 서기보다는 싱크탱크인 ‘싱가포르 국제문제 연구소 (Singapore Institute of International Affairs: SIIA)’를 통해 주도하게 한 점이다. 이미 싱가포르는 2004년 싱가포르국립대학 내 ‘원거리측정감지처리센터(Centre for Remote Imaging, Sensing and Processing)’를 설립하여 연무 문제를 다루기 위한 정보수집 및 공유 역할을 부여한 바 있다. 당시 CRI에서 제공한 위성사진은 연무의 원인인 팜오일 플랜테이션 기업들과 상당히 긴밀한 연계가 있음을 시사하였고, 이를 통해 대규모 산불이 발생한 지대와 팜오일 플랜테이션 기업들이 계획한 개간지가 밀접하게 연관되어 있다는 사실을 규명하는데 결정적인 역할을 수행한 바 있다. 또한 소규모 농민에 의한 산불은 20% 정도에 불과하였다는 점에서, 기업들을 연무 방지의 협상 자리로 끌어오지 못한다면 그 효과는 불투명할 수밖에 없다는 사실도 확인시켜주기도 하였다.²⁸⁷⁾

2013년 9월 싱가포르는 SIIA를 통해 연무문제를 핵심 의제화한 ‘6차 아세안-아시아 포럼(AAF)’을 개최하였는데, 연무 해결과 지속가능한 미래’를 의제화한 본 회의에는 문제해결을 위해 투명성을 더욱 강화하는 쪽으로 나아가야 한다는 점이 강조되었다. 그러나 기존의 형식적 모임과 달리 연무문제의 핵심행위자인 메이저 팜 오일 기업과 이들에 대한 투자인 은행들을 참여시킬 수 있었다는 점에서 매우 중요한 의의를 가졌다.²⁸⁸⁾ 상대국의 기업이나 은행을 직접적으로 겨냥하거나 비판하기 어려운 정부에 비해 SIIA와 NGO 단체들은 구체적인 근거자료를 들며 지목하였고 문제의 당사자로 이들은 자신들의 책임에 대해 해명하기 위해서라도 참가할 수밖에 없었기 때문이다.

SIIA와 NGO를 전면에 내세운 전략을 통해 싱가포르 정부는 아세안 방식에 반하는 접근을 시도한다는 비난을 피해갈 수 있었다. 이러한 접근이 갖는 중요한 시사점은 다음과 같다. 간접적이고 점진적인 방식이었지만 그간 중앙정부에 가로막혀 접촉할 수 없었던 지방 정부와 현지 주민들의 상황을 NGO들을 통해 보다 정확히 이해하고 대책을 마련하게 될 수 있었다는 점이다. 또한, 단혀있었던 중앙정부-지방정부간 연결고

287) 이 자료를 근거로 인도네시아 연무를 유발하는 80%가량의 산불이 플랜테이션 기업에 의해 유발된 것이라는 매우 중요한 결론을 내릴 수 있었기 때문이다. Helena Varkkey, "Patronage politics, plantation fires and transboundary haze", *Environmental Hazards*, no. 12. (2013), p. 3.

288) Singapore Institute of International Affairs, 2014, p. 13.

리에 균열을 냄으로써 싱가포르를 우회적으로 인도네시아를 압박해나가게 되었다.

2) 글로벌 팜오일 기업에 대한 압박과 설득

SIIA는 여기에 그치지 않고 폭넓은 시민사회의 관심과 참여를 높이기 위해 2013년 10월 “연무와 싱가포르 전망”을 주제로한 회의에서는 연무와 환경문제에 대해 시민사회의 주도적 역할을 각국 정부들이 어떻게 수용해야 하는지, 뿐만 아니라 각 이해당사자들은 어떠한 역할을 할 수 있는지에 대해 현지의 NGO 단체들과 전문가들의 의견이 제시되었다.²⁸⁹⁾

연무의 원인을 제공하는 기업을 압박하기 위한 노력으로 싱가포르는 환경청장을 중심으로 연무문제를 전담하는 TF를 운영하기 시작하였다. TF는 ‘연무에 대한 국가차원의 실천 계획(National Haze Action Plan)’을 수립하였으며 국민전체의 건강에 악영향을 미치는 연무문제를 개선하기 위한 전략을 개발해왔다. 그러나 아무리 체계적으로 이를 운영한다하더라도 실제로 공중위생을 개선시키는데 큰 효과를 거두지는 못하였다. 연무 문제는 근본적인 원인인 대규모 산림방화를 예방하지 못하면 해결될 수 있는 사안이 아니었던 것이다.

그러나 산림 방화를 통해 막대한 이익을 거두고 글로벌 팜 오일 기업들을 보면 어떤 이해관계자의 참여가 필수적인지에 대한 단초를 보여주었다. 대표적인 몇몇 기업들의 지배구조에는 상당히 놀라운 사실이 숨겨져 있었는데, 테마섹(Temasek) 홀딩스 투자회사의 소유로 되어있는 CTP 홀딩스의 경우, 테마섹에 싱가포르 정부가 전체적인 지분을 갖고 있었기 때문이다. 또, 윌마르(Wilmar) 인터내셔널은 비상주 대사이자(non-resident Ambassador) 22년간이나 의원직에 있었던 Leong Horn Kee가 이사회 임원으로 있었다.²⁹⁰⁾

289) 회의의 연장선에서 2013년 11월, SIIA는 “환경과 지속가능성, 기후변화 라운드 테이블”을 열었는데, 이 회의에는 NGO와 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아 대학의 대표자 30여명이 참여하였다. 환경문제에 대한 현지에서의 활동의 중요성이 강조되었고, 설치된 아세안 연무감시시스템에 대한 평가와 연무 당사국 정부들에 대한 NGO의 의견을 반영하기 위한 아이디어 회의가 지속됨으로써 NGO와 싱가포르 정부간의 체계적인 공조방안이 논의되었다.

290) Philemon, 2013.

이러한 배경 때문에 싱가포르 정부는 인도네시아에서 활동하는 모든 팜 오일 기업들의 태도변화를 유도하기 위해 자국 기업들의 피해를 감수하고서라도 제재를 가하는 과감한 결정을 내리게 되었다. 실제로 2014년 2월, 산불의 발화지역, 국적과는 무관하게 연관된 팜오일 기업들을 징벌할 수 있는 ‘대외부패실행법안’이 통과되었다. 이와 보조를 맞추어 싱가포르 정부는 연무 오염과 관련한 ‘국제법 자문위원회’를 출범시켰고, 실효적인 법으로 기능하기 위한 제도적 수단을 마련하였다. 싱가포르의 행보는 유니레버(Unilever)와 같은 싱가포르에 본사를 둔 기업 뿐만 아니라 글로벌 팜 오일 기업들 전체로 하여금 징벌 위협 가능성을 인지시키는 계기로 작용하였다고 볼 수 있다.²⁹¹⁾

지역 차원의 다자 네트워크 전략이 가진 두 번째 특징은 인도네시아 중앙정부와 대립각을 세우기 보다는 아세안의 중심 국가로서의 위상을 존중하는 동시에 연무가 인도네시아 국민에게도 심각한 문제임을 이해시키고 동참시키는 노력을 했다는 점이다. 그간 연무의 피해에 대해 싱가포르는 논리적 우위를 점하고 있었는데, 특히 인도네시아가 의존하고 있는 해외 투자자들은 인도네시아의 적절한 인프라, 교통, 거주지환경 등의 경제적 기반 조건뿐만 아니라 공기, 물 등의 거시적인 환경조건 역시 심각하게 고려하고 있다는 사실의 연구결과를 끊임없이 공표하였다. 이런 맥락에서 본다면 인도네시아 정부가 두려워하는 시나리오로서, 자국의 수십만 명의 청년들의 일자리는 연무로 인해 투자를 꺼리는 투자자들의 의구심으로 불확실해질지도 모른다는 점을 강조하였다. 즉, 연무 해결을 위한 적극적인 노력이 필요하다는 점을 인도네시아 정부에 우회적으로 역설할 수 있었다. 나아가 “양국 정부들은 연무와 관련된 기업 투자자들이 따를 수 있도록 적절한 수단을 제시해야하며 이를 통해 비로소 다함께 문제를 해결할 수 있다”고 밝혔다.²⁹²⁾

인도네시아 산림부 고위 관리인의 발언이 나오자마자 바로 싱가포르는 즉각적으로 입장을 표명하였는데, “싱가포르는 산림 방화에 책임이 있는 기업들이 판매하는 모든 것들을 보이콧할 수 있다”고 밝혔던 것이다.”²⁹³⁾ 이어서, 이 문제는 어떤 일국을 비난하고자 하는 것이 아니며 아세안 시민전체의 건강을 위협하는 무책임한 이들에 대해 아세안 차원에

291) Singapore Institute of International Affairs, 2014, p. 5.

292) Philemon, 2013.

293) Singapore Institute of International Affairs, 2014, p. 9.

서 공조하자는 것임을 강조하였다. 덧붙여 “초국가적 연무 오염문제의 원인이 누구에게 있는지와는 별도로 영리 회사들을 기소하는 것은 전적으로 인도네시아 정부의 의지에 달려있다”고 밝힘으로써 협상의 구도를 ‘싱가포르 정부 대 인도네시아 정부’에서 ‘책임있는 아세안 회원국 정부 대 그렇지 못한 근시안적 기업’으로 전환시킨 것이다.

여기에 화답하여 2013년 5월, 인도네시아 유도유노 대통령은 싱가포르와 말레이시아에 공식적인 사과를 표명하며 이전까지와는 다르게 대통령령으로 심각한 산림 방화를 금지하는 실천적 조치를 내놓게 된다. 이어 7월에 열린 동남아 초국경적 연무에 대한 각국 장관급 조정위원회(MSC)에서는 인도네시아 정부의 개간허가구역 지도를 아세안 정부들에 제공하고, 연무감시시스템(HMS)을 통해 산불의 책임자를 규명할 수 있도록 권한을 부여하기로 합의하였던 것이다.²⁹⁴⁾

즉, 싱가포르 정부는 영향력을 행사할 수 있는 자국 기업들을 위주로 가장 먼저 압박하였으며 동시에 지속가능한 환경을 위한 플랜테이션 방식의 변화가 이들 기업들의 장기적인 경제활동에 필수적임을 설득시켜 나갔다고 볼 수 있다. 글로벌 팜오일 기업들인 유니레버, 월마르, CTP 홀딩스 등이 친환경적 플랜테이션 방식을 수용하면서 대규모의 기업형 방화의 대폭적인 감소를 기대할 수 있게 되었다.

3) 현지 공동체 및 시민사회와의 연대

지역 차원의 다자 네트워크 전략이 가진 세 번째 특징은 환경 NGO뿐만 아니라 사회전반의 동참을 유도할 수 있도록 시민사회 및 정보를 제공해줄 수 있는 현지 공동체, 시민사회 등 다양한 행위자들과 연계해 나갔다는 점이다. 동남아시아에 기반을 둔 NGO들은 각 국가들의 현지 사무소를 통해 거대 팜오일 브랜드 기업들에 지속가능한 방식으로 납품된 팜오일 원료만을 사용하여 판매할 것을 실질적으로 압박하기 시작했다. 대표적으로 ‘연무반대시민운동(People’s Movement to Stop Haze)’은 지속가능성 인증을 받은 팜오일 및 펄프 제품을 구매하자는 “We Breathe What We Buy” 캠페인을 폭넓게 전개하기도 하였다.²⁹⁵⁾

294) Singapore Institute of International Affairs, 2014, pp. 2-3.

295) 엄은희, “연무협정 비준 이후 인도네시아의 변화” 『EMERiCs 이슈분석』, 2017, No. 185, p. 4.

이러한 집단적 움직임은 가시적인 효과를 내기 시작했는데, 유니레버 등은 더 높은 단가에도 불구하고 검증된 팜오일 원료만으로 상품을 팔겠다는 것을 먼저 공표하였으며, 스탠다드차티드 은행은 융자를 요청하는 기업의 평판을 고려할 때, 재정 신용도 뿐만 아니라 환경적 변수도 포함하겠다는 발표를 하였다. 그러나 무엇보다도 이들을 압박하기 위해서는 정확한 연무 발생 원인에 대한 데이터와 지식이 축적되어야 했다. 싱가포르의 직접 NGO 및 연구집단과의 협력을 토대로 이들이 철저한 현지조사를 통해 상세한 허가구역 지도(concession map)를 그려나갈 수 있도록 지원하는 동시에 SIIA를 통해 NGO와 글로벌 포털 간의 기술적 공조가 가능토록 연계하는 노력을 펼쳤다. 대표적으로 ‘세계자연연구소(WRI)’가 구글맵, ‘글로벌 산림감시 기구(GFW)’들과 실시간 제휴하여 연무가 빈번하게 발생하는 지역의 현황에 대한 실시간 정보 확보가 가능해진 사례가 대표적이라 할 수 있다. 즉, 싱가포르 정부차원에서 뿐만 아니라 NGO와 민간 차원에서 인도네시아, 아세안 시민들의 경각심을 일으킬 수 있는 정보를 확보하는 협력 메커니즘은 구축하였다.²⁹⁶⁾

싱가포르 정부의 연무 발생 기업 제재조치와 함께 맞물려 SIIA가 주도한 연무 방지를 위한 NGO 모임을 통해 영향력있는 글로벌 차원의 환경 단체들이 동참하게 되었는데, 대표적으로 그린피스에 최대 팜오일 기업인 유니레버에 원료를 공급하는 Golden Agri-Resources (GAR)이 인도네시아 열대우림의 파괴하는 주범이었음을 아세안 전체에 공개하기도 하였다. 또한 도브(Dove)와 유니레버(Unilever) 등의 제품 구입이 심각한 환경파괴를 낳는 행위임을 세계 소비자들에게 각인시켰다. 3주 동안 무려 11만5천명의 소비자들이 캠페인에 참여하였고, 여기에 놀란 유니레버는 지속가능성을 고려하여 생산된 팜 오일만을 구매하겠다는 것을 서약하였던 것이다. 크래프트(Kraft)와 네슬레(Nestle), 그 외 많은 브랜드들도 순차적으로 열대우림을 지키겠다는 서약을 하였다. 이와같이 소비자들의 집단적인 행동으로 팜오일 생산의 경제적 발전과 지속가능한 생산 간의 조화가 가능해졌던 것이다.²⁹⁷⁾

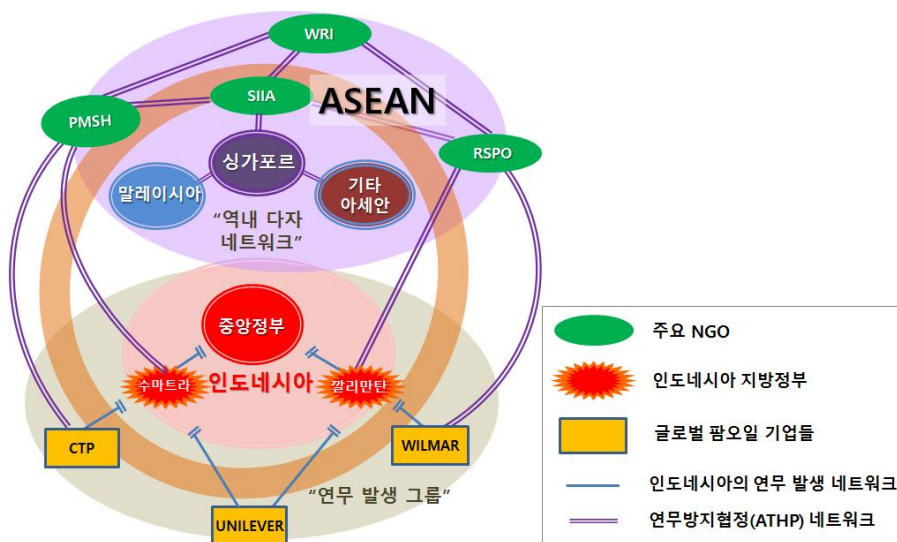
싱가포르 정부는 이들의 메시지들을 토대로 팜오일 소비를 전적으

296) Gill, 2013, pp. 14-15.

297) Yang Jie, "Lush green trees are being ruthlessly sawed down", *Greenpeace East Asia*, (2013. 11. 12), <http://www.greenpeace.org/eastasia/news/blog/lush-green-trees-are-being-ruthlessly-sawed-d/blog/47264/> (검색일: 2016. 2. 11).

로 막을 수는 없지만, 지속가능한 방식이 아닌 마구잡이식의 방화로 팜 오일을 생산하는 기업제품들에 대한 불매운동으로 이를 개선시킬 수 있다고 보았으며 이것이 인도네시아와 아세안이 함께 지향해 나가야 할 방향임을 전달하였다. 마침내 2014년 9월 16일, 인도네시아 의회는 연무 방지협정에 비준하였으며 환경부 장관 발타사르 캄부아야(Balthasar Kambuaya)는 “연무방지협정에 참여함으로써 인도네시아가 회원국들의 도움을 받아 발전할 수 있을 것”이라고 공식 발표하게 된다. 그 결과 싱가포르의 연무 방지 노력을 위한 다양한 시도는 결국 인도네시아 정부를 이해시킴으로써 의도하였던 연무는 산림방화 건수와 면적의 대폭적인 저감을 기대할 수 있게 되었다.

<그림 5-3> 싱가포르의 역내 다자 네트워크를 통한 연무 대응 전략



종합하면, 초기의 대응과 달리 싱가포르는 접근전략을 다변화하여 SIIA를 비롯한 NGO, 현지 시민단체를 포함한 지역 차원에서의 연계를 주도함으로써 접근방향을 전환하였고, 그 영향은 가시적 성과로 이어졌다. 싱가포르의 역내 다자 네트워크 전략을 도식화한 <그림 3-17>은 싱가포르와 간접적으로 연계된 NGO들이 또다른 NGO들과 연대하여 인도네시아 현지공동체에 직접 접촉하고 기업들을 압박하는 구도를 보여준다. 이러한 접근전략의 전환으로 싱가포르는 기존의 인도네시아 중앙정부와 지방정부, 기업들간의 공고한 연계고리를 끊을 수 있었으며 중앙정

부를 직접 상대하지 않고도 효과적인 압박을 해나갈 수 있었던 것이다.

4. 소결

‘점증/한정형 신흥안보 위협이슈’는 환경파괴 문제와 같이 특정 국가와 지역에서의 핵심적인 쟁점으로 부상할 가능성이 높은 위협이슈이다. 연무 문제는 발원국인 인도네시아 뿐만 아니라 인접한 싱가포르와 말레이시아에 대기오염의 피해가 집중되었던 지역 이슈이면서 동시에 오염 농도의 점진적인 증가에 따라 위험성 역시 점증하였던 동남아시아의 대표적인 역내 점증/한정형 위협이슈였다.

인도네시아의 초국경적 연무 사례는 초기 협상과정에서 연무 문제가 얼마나 중요한 사안인지를 놓고 싱가포르와 인도네시아라는 대표적인 관련국간의 치열한 논쟁이 벌어진 지역 이슈였다. 이러한 논쟁은 결국 책임소재에 대한 공방과도 이어졌으며, 내정간섭에 대한 문제도 낳게 되었다. 그 결과, 예방책의 마련과 강제에 있어서도 인도네시아와 싱가포르는 장기간 합의점을 찾지 못했으며, 정부간 협상은 장기간 교착상태에 빠지곤 했다. 이는 국지적 차원에서 점증하는 위협의 특성상 초국가적인 안보 의제화에 합의하기까지 참여국마다 시급성에 대한 인식의 차이를 보일 수밖에 없으며 정부간의 양자협상 등은 이러한 유형의 위협에 대해 적절한 해결방안이 되지 못함을 보여주었다고 할 수 있다.

결국, 연무의 가장 큰 피해국인 싱가포르는 이슈의 심각성을 주변국에 끊임없이 환기시키는 한편, 그간의 양자협상 뿐 아니라 현지, 지역, 글로벌 수준에서 다층적인 공약을 펼치는 방향으로 전략을 선회하였다. 그 결과, NGO, 민간기업, 현지공동체를 포함한 다양한 행위자를 포섭함으로써 인도네시아를 우회적으로 압박하였으며, 이러한 전략은 효과를 거두게 된다. 특히, 정부가 모든 것을 주도하는 전면에 나서지 않고 SIIA, 그린피스와 같은 비정부 행위자를 통해 환경문제에 대한 여론을 조성함으로써 인도네시아가 10여 년간 미뤄왔던 구속력 있는 연무방지협정(ATPH)을 비준시킨 점은 매우 의미있는 결과였다.

이러한 싱가포르의 대응 전환은 연무로 상징되는 지역 차원의 점증/한정형 신흥안보 이슈에 대해 초기의 시행착오를 극복하는 과정을 보여준다. 즉, 정부간 협상만으로는 위험발생 메커니즘, 즉, 연무발생 환경

을 변화시키기 어려운 점을 인식한 싱가포르 정부가 역내 다자 참여형 거버넌스로의 적절한 대응전환을 통해 구도를 전환시켰음을 보여준 대표적인 사례라 할 수 있을 것이다.

VI. 사스와 점증/연계형 위험이슈의 대응전략²⁹⁸⁾

전염병은 21세기 글로벌 시대에도 여전히 인류의 건강과 생존을 위협하는 이슈이다. 급속한 환경의 변화로 새로운 형태의 바이러스가 출현하고 있으며, 세계화와 초연결성에 따른 확산 속도와 파급범위는 가늠하기 어려울 정도가 되었다. 특히, 동아시아에서 전염병의 확산은 보다 심각한 안보적 이슈로 받아들여지고 있다. 인구가 조밀하고 무역·관광업의 비중이 높은 동아시아 국가들에 더 치명적으로 작용할 수 있기 때문이다. 2003년 초 유행하였던 사스(‘중증성호흡기질환(SARS: Severe Acute Respiratory Syndrome)’ 위기는 이러한 위험이 지역차원의 위기로 현실화된 대표적인 사례이다. 사스는 강한 전염성을 가진 바이러스 병원균에 의해 미세한 핵이나 먼지를 타고 공기를 통해 집단감염을 시킬 수 있는 비접촉성 전염병이었다. 중국 광둥에서 시작된 사스는 곧바로 인접한 홍콩과 대만 뿐만 아니라 싱가포르, 베트남 등 동남아시아 국가들을 덮쳤으며 캐나다와 유럽에까지 맹위를 떨친 바 있다.

결국, 강한 전염성이 글로벌화에 따른 국가간, 지역간 이동성 증가와 결합함으로써 대형 재난으로 귀결된 것이다. 그러나 주목할 점은 동남아시아를 비롯한 주요 감염국들이 사스라는 글로벌 차원의 초국가적 위기에 직면했음에도 불구하고 이에 적응해나가는 과정에서부터 사회적 기능을 정상화하는데 까지 도달한 시간은 너무나 큰 차이를 보였다는 점이다. 특히, ‘세계보건기구(WHO: World Health Organization)’의 가이드라인에도 불구하고 대처 과정에서 매우 다른 접근과 상이한 거버넌스를 보여주었다. 특히 싱가포르는 중국, 홍콩, 베트남에 이어 아시아에서 네 번째로 사스 감염자가 발생한 국가였지만,²⁹⁹⁾ 국제기구 주도의 역외 위험소통 과정을 체계적으로 유지해 나감으로써 사스 유행기간 동안 WHO로부터 여행자제 권고지역으로 선포되지도 않았다. 또한 WHO가 명시한 사스 극복의 가장 모범적인 모델로 언급되기도 하였다.³⁰⁰⁾ 즉, 싱

298) VI장은 필자의 다음 논문 일부를 발췌하여 정리하였음. 윤정현, “동아시아 사스 위기와 네트워크 지식국가의 복원력,” 김상배 편, 『네트워크 시대의 외교안보: 중견국의 시각』, (서울: 사회평론, 2014), pp. 293-329.

299) 2003년 3월 1일, 홍콩에 쇼핑을 다녀왔던 한 여성은 폐렴과 유사한 증상을 호소하며 싱가포르 병원에 입원하였다. 그러나 그녀는 사실 사스의 글로벌 확산 계기가 되었던 홍콩 메트로폴 호텔에서 이미 사스 바이러스에 감염된 상태였으며 결국 가까운 가족과 병원 관계자들 22명에게 바이러스를 전파하게 된다.

가포르는 초국가적 전염병 관리에 매우 어려운 조건이었음에도 불구하고 다른 감염국들 보다 비교적 짧은 시간에 사스 퇴치지역으로 선포될 수 있었던 것이다. 특히 100명 이상의 대규모 감염자가 나타난 국가 중에는 가장 먼저 이를 극복했다는 점에서 더 큰 의미를 갖는다.³⁰¹⁾ 사스의 혼란기 동안 싱가포르 정부가 취하였던 대외적 위험소통 전략 및 대응 거버넌스는 글로벌 차원의 위험공유 이슈에 대처하는 효과적인 접근에 대해 시사하는 바가 크다. 이 절에서는 초국가적 사스에 대해 효과적으로 대응함으로써 다른 주요 감염국과 확연히 구별되었던 싱가포르의 국제기구·역외정부 주도형 전략을 살펴보기로 한다.

1. 신홍안보 위협이슈로서 ‘사스’의 특징

1) 21세기 최초의 글로벌 보건안보 이슈 ‘사스’의 충격

상호의존이 심화되고 긴밀하게 네트워크화된 오늘날의 현실에서 초국가적인 위기 상황에 독자적으로 완전하게 대응할 수 있는 국가역량을 기대하기란 현실적으로 불가능하다. 또한, 변종 바이러스와 같은 새로운 병원균들의 출현에 신속하게 대응하기 위해서는 개발에서 보급까지 국제기구 뿐만 아니라 국가 간의 긴밀한 정보공유와 협력도 필수적이라 볼 수 있다. 사스는 21세기 최초의 글로벌 전염병(pandemic)이라고 불린다. 특히 지역을 넘어 글로벌 차원에서 광범위하게 퍼졌던 확산 속도는 유례없는 세계적 관심과 공포를 불러온 사건이었다. 2002년 11월경 중국 광둥 지역에서 출현하여 반년만에 전세계 8,096명을 감염시키고 774명을 사망에 이르게 했기 때문이다.³⁰²⁾ 특히, 무역과 관광업의 의존도가 높았던 동아시아 국가들이 입은 피해는 심각했는데, 사망자의 95%가 이 지역에서 발생했으며, 경제적 피해는 약 600억 달러에 달했던 것으로 추산된다.³⁰³⁾

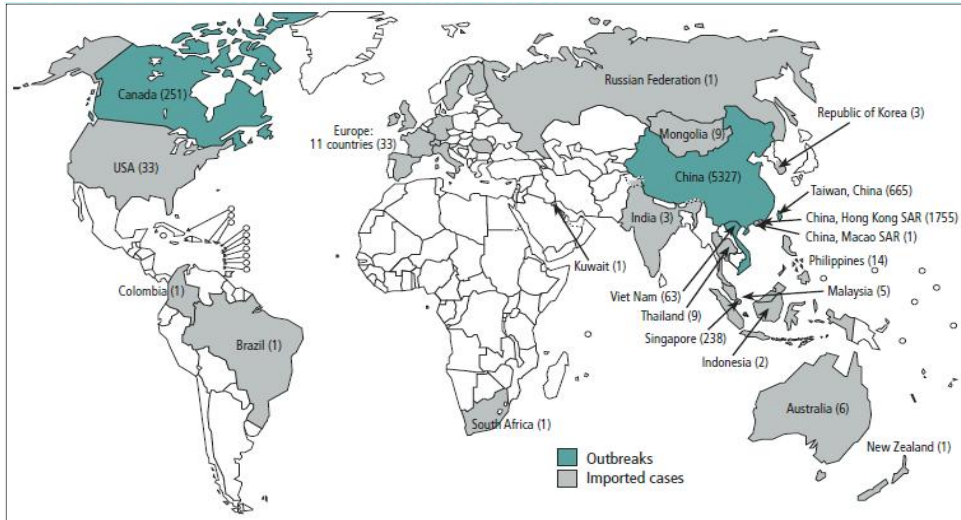
300) 싱가포르와 비슷한 238명의 감염의심 환자가 나타난 캐나다는 토론토가 여행자체 권고지역으로 분류됨. 심지어 발병 의심환자가 14명에 불과하였던 필리핀조차 5월 말까지 사스 미퇴치 지역으로 남아있었다. WHO, *SARS: how a global epidemic was stopped*. (Geneva: World Health Organization. 2006), p. 33.

301) WHO, 2006, p. 34-42.

302) 이상환, 2008, “전염병과 인간안보, 그리고 국가안보”. 『국제지역연구』. Vol. 12. No. 3. p. 234.

303) Mely Caballero-Anthony, 2003. “Regional approaches to peace operations:

<그림 6-1> 국가별 사스 감염의심 환자수 (2003. 8. 7)



출처: The National Academies Press, *Learning from SARS: Preparing for the Next Disease Outbreak: Workshop Summary*, (Institute of Medicine, 2004), p, 238.

그러나, 사스가 단순한 보건 이슈를 넘어 새로운 안보적 차원의 위협으로 부각된 이유 중 하나는 사스가 갖고 있던 두 가지 특징 때문이었다. 첫째, 사스는 ‘경험적 데이터도 없고 예상하지도 못했던(unknown unknowns)’ 방식으로 나타난, 블랙박스 안에 감춰진 질병이었다. 사스는 사향고양이의 변종 바이러스에서 인간으로의 전염경로를 밟았으며, 최초 환자 발생 이후 4개월 동안 어떠한 백신이나 치료법도 존재하지 않았기에 충격과 공포를 수반한 질병이었다.³⁰⁴⁾ 둘째, 사스가 가진 강한 전염성은 인구가 조밀하고 무역·관광업의 비중이 높은 동아시아 국가들에 더 치명적으로 작용하였다. 특히, 바이러스 병원균이 미세한 핵이나 먼지를 타고 공기를 통해 집단감염을 시킬 수 있는 비접촉성 전염병이었다는 점은 동아시아의 조밀한 인구의 이동성 증가와 맞물려 대형 재난으로 귀결된 것이다. 또한 독감 같은 보통(?) 호흡기 질환과 달리 11%라는 치사율 때문에 전세계 보건당국에는 비상이 걸렸고, 대중들은 공포에 휩싸였다.

the experience of Asia” *UNISCI Discussion Papers*, No. 2. Universidad Complutense de Madrid, p. 430.

304) 발견되었던 변종 코로나 바이러스는 당시까지만 해도 인류가 처음 접하는 종으로서 백신개발에도 많은 난관이 있는 것으로 나타났기 때문이다. WHO, 2006, p. 34.

그러나 주목할 점은 사스라는 초국가적인 위기에도 불구하고 피해국들이 이를 지역 차원의 중요한 안보적 위협으로 간주하고 공동의 대응을 모색하기까지는 수많은 난관이 존재했다는 사실이다. 특히 일부 국가들을 중심으로 발생한 정보의 은폐와 왜곡은 사스를 조기에 수습하지 못하고 글로벌 전염병으로 확산시킨 원인이 되었다. 또한 피해국들은 <표 1>과 같은 세계보건기구(WHO: World Health Organization)의 가이드라인에도 불구하고 방역 초기 서로 다른 대응방식을 취하는 등 극심한 혼란 역시 뒤따랐다. 흥미로운 점은 국가마다 달랐던 의료시스템이나 정치체제, 법 제도 등의 국내적 변수들이 성공적 대응에 결정적인 차이를 가져오지 못했다는 점이다.

<표 6-1> WHO의 신종 인플루엔자 유행기 구분 및 대응 목표

구분		새로운 유행기	공중보건 목표
대유행 이행기	1기	동물: 바이러스 아형 발견 사람: 미발견, 동물-사람 전이 가능성 낮음	대유행 대비 역량을 전 지구적-국가적-지역공동체 차원에서 강화
	2기	사람: 바이러스 아형 미발견 동물-사람 전이 가능성 높음	사람에게 전이 위험성 최소화; 발생시 전염 신속 추적 보고
대유행 경계기	3기	사람: 바이러스 아형 발견 사람-사람 전이: 극소수	새로운 바이러스 아형 검정 역량 확보; 새로운 사례 조기 추적, 보고 및 대응전략 확보
	4기	소규모 사람간의 전이 보고 지역 제한되어 확산	바이러스 제한 확산 감소 백신개발에 필요한 시간 확보
	6기	대규모 사람간의 전이 보고 실질적 대유행의 위험성	대유행으로 변화되는 것을 막기 위한 노력의 최대화
대유행기	6기	대유행: 일반적인 인구집단에서 증가되고 지속적인 전염 보고	대유행의 영향 최소화

출처: WHO, "WHO Checklist for Influenza Pandemic Preparedness Planning"
http://www.who.int/csr/resources/publications/influenze/WHO_CDS_CSR_GIP_2005_4/en/ (검색일 2015. 3. 31).

특히 WHO가 발표한 각국의 사스 관련 주요 지표들(감염자 및 사망자 수, 공식적인 여행주의지역 포함일자, 사스 퇴치일자 등)을 살펴보면, 소득수준이 높고 첨단 의료시스템을 구비한 국가들과 사스를 성공적으로 관리한 국가들이 반드시 일치하지는 않는다는 것을 보여준다. 또한, 정책결정의 자율성이 상대적으로 높은 권력집중형 국가가 사스 관리에

탁월한 능력을 보여준 것도 아니었다.³⁰⁵⁾

이러한 문제에 대해 리앙(Bryan A. Liang)은 전염병 이슈에서 글로벌 거버넌스가 갖는 중요성을 강조하였는데, 그는 사스 위기 당시 대만-중국-WHO와의 관계를 통해 질병의 핵심정보에 접근할 수 있는 국제 네트워크 변수가 중요한 작용을 하였다고 보았다.³⁰⁶⁾ 즉, 각국이 얼마나 높은 국제적 지위와 협상력을 가지고 있느냐에 따라 대응력이 결정되었다고 보았던 것이다. 리앙의 분석은 현대의 초국가적 전염병 관리에 내재된 대외정치적 속성에 대한 유의미한 시사점을 주었다고 볼 수 있다.

2) 중국 정부의 은폐와 지구적 확산 과정

사스는 중국이 2001년 WTO에 가입함으로써 세계화의 대열에 본격적으로 합류한지 1년 만에 맞게된 사건이었다. 중국 내부에서는 2002년 11월 처음 발생한지 6개월 만에 25개 성 전역으로 확대되었고, 5천명이 넘는 환자를 발생시켰다.³⁰⁷⁾ 사스의 발생과 급속한 확산은 1989년 천안문 사태 이후 중국이 직면한 심각한 상황이라 불렀을만큼 정치적, 경제적 위기를 초래하였는데, 이는 단순히 중국의 위생, 의료시스템의 문제에 국한된 것이 아니었다. 발생 초기 단계에서 새로운 비접촉성 전염병이 유행하기 시작했음을 인지했을 당시, 중국 당국은 이를 신속히 발표하기보다는 은폐· 축소하려 하였기 때문이다. 이는 베이징 올림픽이라는 중차대한 행사를 앞두고 국가 이미지 제고에 혼신을 기울이던 상황과도 맞물려 있었다. 이러한 상황에서 중국은 거대 인구가 이동하는 최대의 명절인 춘절(春節)을 맞게되었고, 이 기간동안 사스는 광둥성 전역에 확산되었으며, 급기야 주민들 사이에서는 ‘역병’에 관한 소문이 무성해지

305) WHO. 2006; J. S. M. Peiris, Y Guan, and K Y Yuen, “Severe acute respiratory syndrome” *Nature Medicine*, Vol. 10. (November. Macmillan Publishers Limited, 2004); Minako Jen Yoshikawa, “Singapore’s Prescription for Successful Control of Transnational Emerging Infectious Diseases” *Southeast Asian Studies*, Vol. 1, No. 2, (August, 2012).

306) Bryan A. Liang, and Tim Mackey. “Preparing for Health Diplomacy Negotiations: Global Governance and the Case of Taiwan, WHO, and SARS”, In: Ellen Rosskam & Ilona Kickbusch, eds., *Neotiating and Navigating Global Health: case studies in Global Health Diplomacy*, (London: Imperial College World Scientific Press, 2011), pp. 1-4.

307) 김재철, “사스의 정치 : 외적압력과 중국의 국내적 변화”, 『중국연구』, (2003), p. 37.

기 시작했다. 주민들의 불안이 감지되자 발생 3개월이 지난 2003년 2월 11일에야 광둥성 당서기장 장더장(張德江)은 기자회견을 통해 사스의 존재를 처음으로 인정하게 된다. 그러나 그것이 완전히 통제되었다고 호언장담함으로써 위기를 또 한번 축소하고자 하였다.³⁰⁸⁾

중양당 선전부도 인민들의 공황을 막고 양회(兩會: 전국인민대표대회와 정치협상 회의)에만 관심을 집중하도록 사스에 대한 보도를 중지시키고 있었다. 그럼에도 늘어나는 감염자 수와 사망자 수는 ‘괴질’이라는 유언비어를 확산시켰고 갖가지 검증되지 않은 민간요법들이 횡횡하면서 식량과 식초를 사재기하는 현상도 벌어지게 된다. 이 같은 주민들의 움직임은 이미 광둥성 뿐만 아니라 중국 전역으로 확산되어갔고 주민들이 정부발표에 대해 더 이상 신뢰하고 있지 않음을 여실히 보여주었다.³⁰⁹⁾ 그럼에도 불구하고 대응 초기단계에서 중앙정부는 사스가 이미 전국에 만연하고 있으며 수많은 사망자를 낳았다는 사실을 밝히려 하지 않았다. 오히려 보도지침을 어기고 사스에 관한 정보를 게재했을 때 해당 언론을 문책하기도 하였다.³¹⁰⁾

그러나 이 시기에는 사스가 이미 동남아시아에 급속도로 확산되어 가는 상황이었다. 한 달이 지난 3월 13일, WHO는 비로소 전세계에 사스의 유행 가능성에 대해 경고메시지를 보냈지만 이 때는 홍콩, 인도네시아, 필리핀, 싱가포르, 대만, 태국, 베트남 뿐만 아니라 캐나다와 독일에 도 감염자가 나타나기 시작했다. 이렇게 중국이 사실을 은폐하고 축소하는 동안 사스는 국경을 넘어 동남아시아와 북미, 유럽으로 계속 퍼져나갔던 것이다.³¹¹⁾

308) 광둥성 허위안시에서는 2003년 1월 2일, 괴질환자가 발생하였다는 최초의 보고가 접수되었는데, 병의 증상에 대해 조사를 마친 광둥시 위생청은 대외공표 없이 상급부처에 보고하는 것으로 이를 마무리 지었다. 한발 더 나아가 중국공산당 허위안시당위원회의 기관지인 허위안일보(河源日報)에 ‘허위안에는 어떠한 역병도 없다. 주민들은 두려워하지 말기를 바란다’라는 기사를 게재토록 하였다. 이동진 “사스(SARS)의 사회 구조: 중국의 의료와 정치”, 『한국사회학회 전기사회학대회는문집』, (2003), pp. 326-327.

309) Bryan Walsh, "Stalking a killer", *Time*, April 21. (2003), p. 48.

310) 3월 초 『南方都市報』라는 신문이 SARS에 관해 보도했을 때 광둥성 서기 장더장은 신문사의 직원들을 문책하였다. 김재철, 2003, p. 41.

311) 당시 보건당국의 책임자였던 장원강(張文康)은 사스가 새로운 종류의 질병임을 알지 못했음을 시인한 바 있다. 중국 중앙정부는 4월 4일이 되어서야 정부차원의 대책반을 꾸리기 시작하였다. 중국 국내에서 벌어진 사건에 대해 국제사회의 위협 신호보다 무려 한 달 이상이나 뒤늦게 대응이 시작된 것이다. 게다가 이마저도 중국 최고상층부에게 있어서 파룬궁이나 도시실업자 문제 등에 비해 별다른

당초 중국 중앙정부는 사스를 어느정도 진정시킨 후에 즉, ‘발병이 통제되고 있다’라는 말이 사실이 된 후에 보도를 하려고 하였지만 국경을 넘어 전세계로 확산됨에 따라 계획은 무산되었다. WHO는 2월26일 베트남 하노이의 프랑스 병원에서 WHO 소속 의사로부터 최초의 사스 발병 소식을 보고 받았다. 뒤이어 ‘지표병례’ 추적을 통해 사스의 발원지가 광둥성(廣東省)이었음이 밝혀지게 된다.³¹²⁾

중국정부의 은폐 속에서 사스는 곧바로 본토를 넘어 홍콩, 대만 및 동남아시아로 확산되었다. 홍콩은 중국 본토에 이어 두 번째로 많은 1,755명의 사스 감염자가 발생했는데, 인구과밀의 홍콩 도시주거 특성상, 공기 중 다수에 대한 전염 역시 발생하기 쉬웠고 더욱이 인접한 광둥과 홍콩을 오가는 수많은 유동인구에 대해 홍콩 보건부가 사스 발병현황에 관한 어떤 실시간 정보도 파악하지 못했던 점은 대규모 확산을 막지 못한 결정적인 요인이었다. 뿐만 아니라 지리·기후적 측면에서 사스 감염자의 증상이 홍콩의 겨울 풍토병인 폐렴이나 감기 증상과 유사했기 때문에 최초에 나타난 감염자들의 이상 징후를 보건당국이 특별히 주목하기 어려운 상황이기도 하였다.

<표 6-2> 주요 감염국별 사스 병례(2003. 3. 17 ~ 2003. 6. 9)

(괄호 안은 추정)

날짜 국가	3.17	3.25	4.5	4.15	4.25	5.1	5.10	5.20	5.29	6.9
중국	(792)	(792)	1220	1418	2601	3638	4884	5248	5325	5329
홍콩	95	286	800	1232	1510	1600	1674	1718	1732	1750
대만	0	6	17	23	41	89	172	383	660	676
싱가포르	20	69	101	162	195	201	205	206	206	206
캐나다	8	11	74	100	140	147	142	140	148	219
베트남	40	58	59	63	63	63	63	63	63	63
계	167	487	2416	3235	3861	5865	7296	7919	8202	8504

출처: WHO(www.who.int/csr/sars/country/2003_03_17-06_09/en/)

심각성을 띠지 않는 공공문제라는 인식으로 강하게 자리잡혀 있었다. 박동균, 이재호, “SARS의 대응사례를 통해 본 중국 위기관리행정의 문제점”, 『한국행정논집』, 제15권 3호, (2003), p. 735.

312) 장현하, “중증 급성 호흡기 증후군”, 『경희의학』, 제19권, 제2호, (2003), p. 65.

그러나 보다 심각한 문제는 중국의 특별 행정구역인 홍콩 역시도 확산 초기에 바이러스의 집단 감염을 애써 축소하려는 시도를 해왔다는 점이다. 이미 집단적인 발병이 나타나던 3월 14일 시점에서 홍콩 재생복지 및 식품국장 여응룽(楊永強)은 의구심을 나타내는 대외의 시선에 “홍콩에서는 비정형성 폐렴이 발병하지 않았고, 절대적으로 안전하다. 어느 대도시와 마찬가지로 상황일 뿐”이라고 공표하였다.³¹³⁾ 이는 홍콩이 뒤늦은 방역에도 실패하게 되는 최악의 결과를 가져오게 된다. 발언이 나온지 채 2주가 안되어 홍콩자치정부는 3월 27일 현실을 인정하고 WHO와 필요한 모든 조치를 취하는데 동의하였다.

이 같은 여러 가지 복합적인 상황들은 홍콩을 전세계 26개국에 대한 사스 전파국으로 전락시키게 된다. 발원지인 광둥을 방문했다가 바이러스에 감염된 사실을 모른채 2월 21일 홍콩 메트로폴 호텔에 투숙한 한 의과대 교수는 같은 층의 외국인 투숙객 16명을 감염시켰으며, 이들 역시 귀국하여 바이러스를 전파, 베트남, 싱가포르 등 아세안으로의 사스 유행을 촉발시켰다.³¹⁴⁾

3) 사스와 아세안 보건안보의 위기 도래

동남아시아는 역동적인 경제 성장을 이루는 동안 급속한 인구 증가와 이주, 도시화, 식량 생산의 변화, 농경지 및 토지 개간, 수자원 개발 등의 이슈들을 경험하였고, 역내의 전반적인 환경파괴와 위생문제 악화라는 부작용에 맞닥뜨릴 수밖에 없었다. 특히, 고온다습하고 인구가 조밀한 동남아시아는 생태환경적으로 각종 전염병에 대한 노출과 대규모 확산 위험이 상당히 높은 지역이다. 콜레라, 장티푸스, 파라티푸스, 세균성 이질 등 수인성 질환과 뎅기열은 대부분 동남아시아에서 유입되고 있는 전염병이며 최근에는 조류 인플루엔자에 대한 감염이 급속히 높게 나타나고 있다. 또한 이 지역에서 매년 독감 바이러스로 인한 사망자 수가 폭증하고 있다는 사실은 전염병 대응에 대한 역내 취약성을 보여준다.³¹⁵⁾

313) Alan Fung, “SARS: How Singapore outmanaged the others” *Asia Times* (Hong Kong), April 9, 2003. <http://www.psandman.com/articles/sars.htm> (검색일: 2014. 2. 3).

314) WHO, 2006, pp. 25-26.

315) Majid Ezzati, Alan Lopez, Anthony Rodgers, Stephen Hoorn, and

또한, 질병 패턴은 지속적으로 변화한다. 새로운 전염성 질병은 위생 및 의료수준이 낮은 저개발 국가들에서 사망률과 질병률의 주요 원인으로 작용한다. 세계보건기구(WHO)에 따르면 동남아 지역은 수십 년 동안 경제 성장과 발전에도 불구하고, 이 지역의 대부분의 국가들은 여전히 전염성 질병의 높은 부담을 안고 있다.³¹⁶⁾ 아세안 회원국들은 전염성 질병을 예방하고 통제하기 위한 정책과 적극적인 정부의 개입에도 불구하고, 백신을 수급하고 예방 가능한 질병을 근절하는데 실패해왔다.

사스가 확산 이듬해 보고된 2004년 WHO의 국가 간 전염성 질병³¹⁷⁾ 분포 데이터에 따르면, 전세계 호흡기 감염의 30%가 동남아시아 지역에서 발생했다고 발표한 바 있다.³¹⁸⁾

<표 6-3> 동남아시아의 주요 전염성 질병 연간 발생 건수(2004)³¹⁹⁾

전염성 질병	연간 발생 건수		
	세계	동남아시아	비중(%)
결핵	7,782	2,830	36.4
디프테리아	34	13	38.2
홍역	27,118	17,397	64.1
파상풍	251	112	44.6
뇌막염	668	170	25.4
리슈만편모충증	1,715	362	21.1
댕기열	8,951	4,638	51.8
호흡기감염	446,814	146,463	31.5

출처: Gupta and Guin(2004)

Christopher Murry. "Selected Major Risk Factors and Global and Regional Burden of Disease." *The Lancet*. 2002.

316) <http://www.who.int/about/regions/searo> (검색일: 2018. 10. 2).

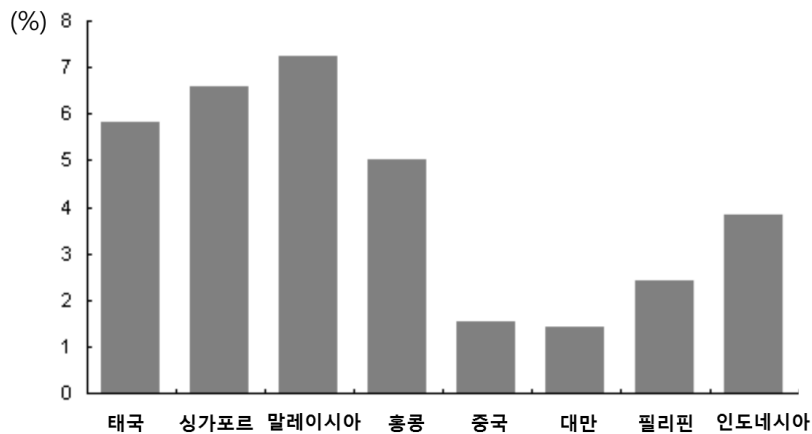
317) 전염성 질병은 다른 방식으로 분류될 수 있지만, 세계보건기구는 우선 순위를 정하는 세 가지 원칙을 사용한다. (a) 인체 면역결핍 바이러스(HIV) 감염 및 면역결핍증후군(AIDS), 결핵(TB), 말라리아 등 사망률, 질병 및 장애에 큰 영향을 미치는 질병, (b) 인플루엔자 및 콜레라와 같은 전염병을 잠재적으로 일으킬 수 있는 질병, (c) 설사병 및 결핵과 같은 가능한 비용 효율적인 개입으로 효과적으로 통제할 수 있는 질병 등이다. Indrani Gupta and Pradeep Guin, "Communicable diseases in the South-East Asia Region of the World Health Organization: towards a more effective response" *Bulletin of the World Health Organization*, No. 88, (2010), pp. 199-205.

318) Gupta and Guin, 2004, p. 92.

319) <http://www.who.int/bulletin/volumes/88/3/09-065540-table-T1.html> (검색일: 2018. 10. 2).

2003년 1/4분기에 동아시아 국가들의 GDP 성장은 현저하게 느려졌는데, 문제는 관광업이 높은 비중을 차지하는 동남아시아 국가들은 보다 큰 타격을 받았다는 점이다. 산업구조의 특성상, 빈번한 전염병의 창궐은 아세안의 경제에 지대한 영향을 미쳤으며 특히 GDP에서 관광업이 차지하는 비중이 5%가 넘는 싱가포르, 태국은 보다 큰 영향을 받았다. 사스의 확대에 따라 여행객들과 호텔 투숙률이 급락하면서 국내 및 국제 여행객들이 크게 감소했으며 나아가 소매시장에까지 영향을 미치며 지역의 전반적인 소비 수요 충격을 가중시켰다.

<그림 6-2> 동아시아 국가들의 GDP 내 관광업 비중(2001)



출처: Australian Government the Treasury(2003), "The economic impact of Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS)"

사스 감염에 대한 두려움은 사회 구성원들의 행동에도 영향을 주어 공공장소를 피하고, 여행하고, 얼굴을 맞대고 접촉하게 만들었다. 홍콩, 싱가포르, 그리고 중국의 일부 지역에서는 학교가 문을 닫았고, 회의와 회의가 연기되거나 방치되었으며, 식당과 쇼핑몰은 점점 더 많은 휴원을 받았다. 그 결과, 소비 지출, 특히 서비스 소비가 급격히 감소했다. 2003년 3월, 홍콩, 대만을 비롯한 동남아시아 각국은 사스와 관련된 결근으로 인한 근무 시간의 손실, 인력 및 물품 유통의 지연 등으로 무역이 대폭 감소하였다. 특히, 홍콩과 싱가포르의 주가는 아시아 금융 위기 이후 최저치를 기록하기도 하였다.³²⁰⁾

320) http://archive.treasury.gov.au/documents/677/HTML/docshell.asp?URL=economicimpact_sars.asp,

나아가 사스 위기는 새로운 변종 바이러스에 대한 정보 부족 뿐만 아니라 중국, 홍콩 등 초기 감염국의 정치적 판단에 따른 은폐까지 이루어졌기 때문에 동남아 국가들의 체계적인 위험 대응에 더욱 악영향을 미치는 결과를 낳게 된다. 중국 정부의 은폐와 축소 과정에서 사스는 2003년 3월 12일 홍콩의 미국인 사업가가 사망하고 나서야 처음으로 정식 보고되었다. 그러나 이 때는 베트남에서도 비슷한 증상을 보이는 감염환자가 발생한 후였으며, 뒤이어 3월 15일, 싱가포르와 캐나다에서도 유사한 발병 사례가 확인된다. 결국 사스는 동남아시아 뿐만 아니라 전세계적으로 확산된 뒤에야 WHO에 공식적으로 보고된 셈이었다. 뒤이어 WHO 질병통제예방센터(CDC: Center for Disease Control and Prevention)는 중국, 홍콩, 베트남에 이어 싱가포르 역시 사스의 피해지역이 되었음을 공식 선포하게 된다.³²¹⁾ WHO가 글로벌 차원에서 공식적으로 발령한 경보에는 국제 여행자, 의료 전문가, 보건 당국에 대한 비상시에 대처하는 여행 권고가 포함되면서 관광업을 중심으로 아세안 국가들의 경제적 피해가 가시화되기 시작하였다.

2. 초기 대응 과정에 나타난 문제점

1) 중국의 정부 통제적 대응과 은폐의 한계

당초 중국 공산당은 사스를 어느정도 진정시킨 후에 즉, ‘발병이 통제되고 있다’라는 말이 사실이 된 후에 보도를 하려고 하였지만 광범위한 국외 확산으로 그러한 계획은 무산되고 말았다. 중국에서의 폐쇄적 상황과는 대조적으로 WHO는 10여개국의 11개 실험실을 망라하는 국제적인 사스퇴치 연구그룹을 세운 후, 관련 백신에 대한 연구가 실시되었다. 미국 CDC 역시 사스의 병원균이 코로나바이러스라는 증거를 찾아내었다. 반면, 사스에 대한 가장 많은 병례를 접한 중국 의학계는 이 과정에서 사실상 의미있는 역할을 하지 못하였다.

이러한 연구결과를 토대로 WHO는 3월27일 국제 여행객들에 대한 권고를 최초로 발하였다. 권고에는 전염지역에서 다른 국가로 가는 비행

(검색일: 2018. 10. 3).

321) Caballo-Anthony, 2005, p. 238.

기 승객에 대한 검진 조치를 포함하였는데 중국의 베이징, 광둥, 산시 지역, 홍콩, 캐나다의 토론토, 싱가포르, 베트남의 하노이가 포함되었다. 이어 4월3일에는 홍콩과 광둥에 여행하는 사람은 필수적인 여행이 아닌 경우 연기하라고 하는 여행자제권고를 발하였다. 이는 WHO 역사에서 유례가 없었던 조치였다.³²²⁾ 이어 4월23일에서 5월8일까지 산시, 네이멍구, 텐진, 허베이 지역이 차례로 여행자제지역에 추가되었다.

특히, 4월6일 ILO(국제노동기구) 임원인 핀란드인 1명이 베이징에서 개최된 국제회의에 참가하였다가 사망하자 중국에서의 사스에 대한 실질적인 공포가 국제사회에 확산되기 시작했다. WHO가 중국에 대한 여행자제를 권고한 이후, 각국 정상과 경제인 및 유명인들의 모임이 연기되거나 취소되었다. 나아가 주요 글로벌 기업들은 중국 주재 직원과 그 가족들을 철수시키기 시작하였으며 심지어 이스라엘과 미국은 4월 초 중국 주재 외교관원과 그 가족들까지도 철수시킬 수 있다는 결정을 내리기도 하였다.

이 시기, 우려와 공포 분위기에 휩싸였던 국제사회의 분위기를 분노로 뒤바꾼 사건이 발생하게 되는데, 바로 한 베이징 의사의 양심선언이 도화선이었다. 당시 중국에서 사스에 가장 많이 희생된 집단은 의사들이었다. 중국의 의사들은 초기에는 새로운 바이러스를 인지하지 못해 감염위험에 무방비로 노출되었을 뿐만 아니라 SARS가 알려진 이후에도 중앙의 행정 통제를 받고 있었기 때문에 일선을 떠날 수가 없었기 때문이다.³²³⁾

따라서 이들이 환자의 치료와 스스로의 안전을 위해 다른 소통 채널을 필요로 함은 당연한 것이었다. 의사들은 인터넷을 통해 WHO의 지침서를 포함하여 사스 관련 정보를 입수하고자 노력했으며 이 과정에서 중국 국내 상황의 모순된 정보를 알 수 있게 되었다.³²⁴⁾ 이를 계기로 국제사회는 더 이상 중국을 신뢰하지 않게 되었으며 전세계 124개 국가들

322) 이동진(2003), “사스(SARS)의 사회 구조: 중국의 의료와 정치”, 『한국사회학회 전기사회학대회』, pp. 322-323.

323) 이동진(2003). p. 342.

324) 베이징 인민해방군 통합병원에 근무하던 장언웅(蔣彦永) 의사는 “수도 베이징에서는 단지 12명의 감염자와 3명의 사망자가 나왔을 뿐”이라는 위생부장관의 거짓 발표에 대해 자신의 병원에서만 입원환자가 60명에 달하며 그 중 7명이 죽었다는 사실을 TIME 인터넷판에 폭로하기에 이른다. 이승선(2003), “공포의 ‘사스’, 중국 베이징에도 대량 확산 - <속보> 중국 의사 양심선언, 한 병원에만 감염자 60명 사망 7명”, 『프레시안』, 2003년 4월9일자.

이 중국인 입국자에 대해 공항이나 항만에서의 검사, 건강증명서 제출, 여행비자 발급중지, 국경의 부분적 폐쇄 등 다양한 제한 조치를 취하기 시작했다. 결과적으로, 사스로 인해 중국이 체감하게 된 고립은 천안문 사태가 발생했던 1989년보다 더 심각한 것이었다.³²⁵⁾

중국이 국제적으로 고립되면서 사스는 이제 사회통합과 안정적인 경제성장이라는 중국 정부의 근본적인 목표에도 심각한 위협으로 다가오게 되었다. 무엇보다도 중국의 국제적 이미지를 실추시켰을 뿐만 아니라 대외적 신인도를 급격하게 떨어뜨렸다. 또한 2008년 올림픽 개최와 함께 세계무대 중심에 화려하게 부활하려던 원대한 계획도 위협해졌다. 즉, 사스를 은폐하고 축소함으로써 중국이 가졌던 근본적인 목표들이 요원해지게 되자 중국 당국은 이러한 은폐를 심각한 문제로 인식하게 된다. 특히 새 지도부는 이러한 상황의 지속이 자신들의 권력기반을 다지는데 도움이 되지 않으리라는 판단, 전면적인 대응방식의 전환을 모색해야 했다.

이는 중국지도부가 비로소 사스를 국내 보건 위생의 문제가 아닌 중국의 국제사회적 평판과 신뢰라는 차원에서 접근하기 시작했음을 보여준 획기적인 전환점이라 할 수 있다. 사스와 같은 위기에 대처하는 과정에서 폐쇄적인 중국 정치체제의 취약성이 그대로 노출됨에 따라 중국 정부는 새로운 변화를 모색하게 된다. 첫 번째는 사스에 대한 ‘대중의 알 권리’에 대한 인식 제고이다. 4월17일 중국공산당 정치국상무위에서 사스 대책회의가 열렸으며 이튿날 원자바오(溫家宝) 총리는 “이제부터 사스에 대해 정확하게 보고하고 인민들에게도 정보를 공개할 것”을 지시했다. 우이(吳儀) 부총리는 한발 더 나아가 “중국정부가 초기에 언론과의 소통이 부족하였음을 인민에게 사과해야 한다”고 주장하였다.

5월1일, 중국정부는 ‘사스와의 인민전쟁’ 선포를 시작하기에 이르렀다. 그간 관리에 실패했던 당정 간부 120명이 대대적으로 문책되었다. 5월15일 중국 지도부는 일선관리들에 대한 엄격한 사실보고를 요구하였고, SARS를 은폐하려 하거나 격리 수용조치 위반할 경우 중형에 처할 것임을 선포하였다. 이러한 경고가 있는 후, 지방 관리들은 자신이 속한 성의 감염자 및 사망자 숫자를 사실대로 정정하게 된다.³²⁶⁾

뒤이어 정보교환을 위한 다양한 네트워크 구축에도 나서게 된다. 먼저 제네바에서 열린 WHO 총회에 참석하여 그간의 은폐 문제에 대한

325) 김재철(2003), p. 47.

326) 이동진(2003), p. 52.

사과와 함께 향후 국제사회와 공동으로 위기를 극복할 것임을 천명하였다. ‘사스의 퇴치’를 국제사회와의 공통된 비전으로 수립한 중국 정부는 4월21일 부터 각 지역별 사스 병례를 있는 그대로 WHO에 최초로 보고하기 시작하였다. 나아가 4월26일부터는 5일마다 한 차례씩 보고하던 방식을 날마다 보고하는 방식으로 변경하며 WHO의 지시와 권고를 충실히 따르게 된다. 심지어 베이징시는 시장 판공실 옆에 WHO 정보 사무실까지 개설해주며 WHO를 비롯한 국제사회의 전문가들이 베이징시의 SARS 방역 상황을 자유롭게 모니터링하는 것을 허가하게 된다.

이렇게 뒤늦게야 중국 정부는 대외적으로도 신뢰를 회복하기 위해 사스로 많은 피해를 본 인접국과의 관계회복과 공조에도 노력을 기울였다. 4월26일 방콕에서 긴급히 열린 아세안 10개 회원국과의 사스 정상회의에 참석해 확산 방지를 위한 대책을 논의하였으며, 사스 대응을 위한 공동협력체제 구축 및 백신 개발연구팀에 10만 위안을 출연하기로 약속하였다.³²⁷⁾ 한 달 뒤인 6월3일, 중국 정부는 아세안+3 국가들과 사스에 대한 정보공유를 강화하고자 베이징에서 사스 공동대응 심포지엄을 개최하였다.³²⁸⁾ 여기서 가오치양(高強) 위생부 부부장은 “중국정부는 중국국민뿐 아니라 국제사회에 대해서도 책임을 진다”고 다시한번 강조하였다. 아울러 자국 국민이 외국 방문시 사스에 감염되지 않았다는 건강증명을 지참하도록 조치하였다.³²⁹⁾ 2003년 4월~6월의 기간 동안 중국정부는 아세안 국가들과 다양한 이슈를 통해 접촉하면서 공조약속과 크고 작은 투자와 원조 약속도 병행하게 된다. 이와 같이 중국은 사스의 피해가 가장 컸던 아세안 회원국부터도 ‘책임있는 파트너로서’ 이미지를 제고하는데 뒤늦게 모든 노력을 기울이게 되었다.

2003년 5월 중순이 되면서 나타난 환자 수의 변화는 중국에서의 사스 위기가 중요한 고비를 넘겼음을 보여주었다. 우선 병례의 신규 증가가 거의 없었고, 퇴원자 수가 급증하였다. 2월28일까지 광둥에서의 SARS 발병 병례 792명 중 약 30%가 의무인원이었다. 이러한 비율은 시일이 지나면서 점차 낮아졌고, 이는 곧 병원 감염률이 낮아졌다는 것을 의미했다. 6월24일, WHO는 중국에 마지막 남은 지역인 베이징에서도

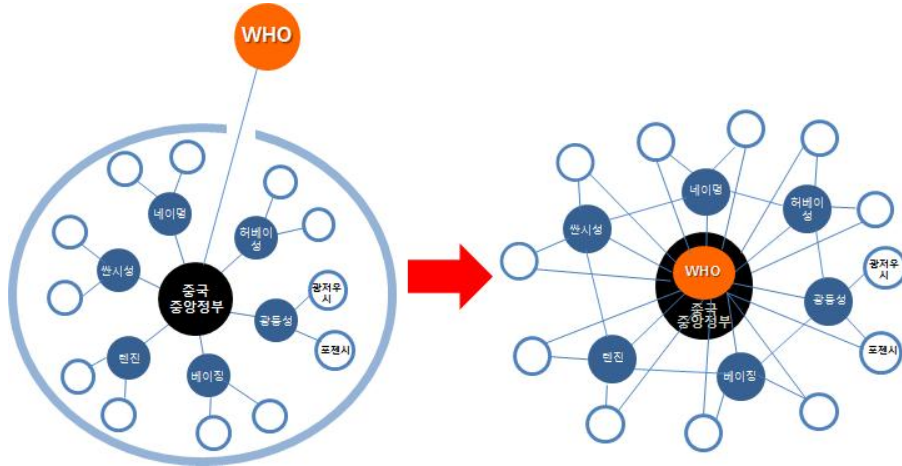
327) Lyall Breckon(2003), "SARS and a New Security Initiative from China", CNA. p. 6.

328) Breckon(2003), p. 8.

329) 이동진(2003), p. 55.

SARS가 일소되었음을 공식 발표함으로써 중국은 완전하게 SARS에서 벗어나게 된다.³³⁰⁾

<그림 6-3> 사스 초기와 후기의 중국 중앙/지방정부의 대응 변화



종합하면, 국제사회의 압력에 따라 중국 중앙정부가 전면적으로 대응방식을 전환한 이후부터는 새로운 감시자로서 WHO의 거버넌스를 수용하고 모든 정보를 투명하게 공개함으로써 정보를 은폐, 축소하는데 온 힘을 기울였던 정부의 통제방식을 전환하게 된 것이다. 이러한 정부정책의 전면적 전환 속에서 WHO는 사스가 발생한 성 단위와 시 단위를 직접 방문 조사하였고, 그 결과와 WHO를 비롯한 국제사회의 직접적인 감시와 조치가 이루어질 수 있는 글로벌 다자 거버넌스 구조로 전환하였다. 그리고 이 과정은 사실상 중국정부가 자발적으로 선택하였다기 보다는 국제사회의 압력에 따를 수 밖에 없었던 것이기도 했다.

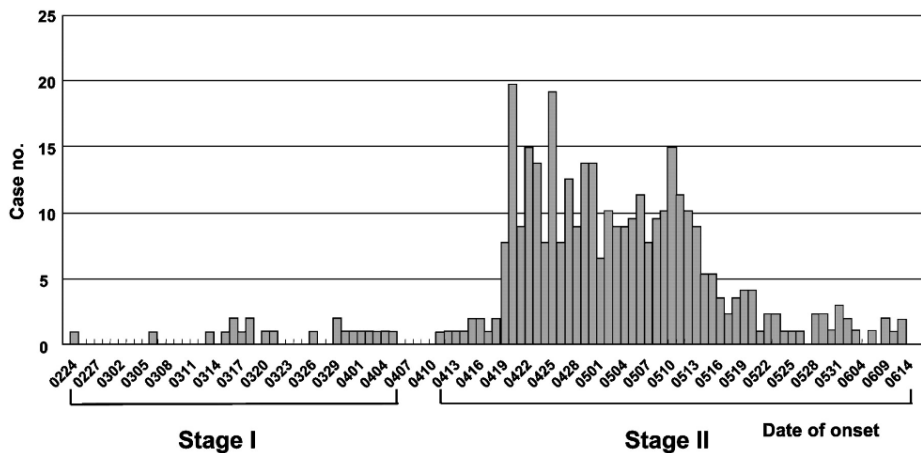
2) 대만의 자립적 대응과 한계

대만은 중국, 홍콩에 이어 세계에서 세 번째로 많은 665명의 사스 감염자가 발생한 국가였다. 표면적으로 대만의 피해가 상대적으로 컸던 주된 원인은 연간 4백만 이상의 대만인들이 사업·관광차 중국을 방문하는 등 본토와의 긴밀한 관계에 기인한 바가 크다. 그러나 사태를 더욱

330) Breckon(2003), p. 9.

악화시켰던 이유는 대만이 처한 국제적인 상황이었다. UN에서 축출된 비회원국으로서 사스 위기 당시 대만은 WHO나 국제사회의 직접적인 도움을 받기 어려운 상황이었다는 점이다. 사스와 같이 초국가적 전염병의 관리를 위해서는 국내외 감염자의 추적관리와 변종 바이러스에 대한 정보 확보가 필수적이었다. 그러나 대만은 사스 대응을 위한 국제기구나 회의에 공식적으로 참여할 수도 없었으며 이는 다른 동아시아 국가들과 달리 대만이 안고 있었던 취약점이었다.

<그림 6-4> 대만의 사스 발병 의심 사례(2003. 2. 24~6. 14)



출처: Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America PNAS, <http://www.pnas.org/content/101/8/2542/F1.expansion.html> (검색일: 2014. 1. 10).

대만에서 첫 사스 양성환자가 나타났던 3월 14일에는 이미 광둥과 홍콩에서 유사한 병례가 만연해 있었고, WHO가 글로벌 차원의 위기경보를 발령한 상황이었으므로 대만 정부는 그 위험성을 인지하고 있었다. 따라서 사스와 유사한 의심 사례가 자국에서 나타나자 대만 정부는 곧바로 이를 WHO에 보고하게 된다. 또한 3월 19일 WHO 산하의 ‘세계유행정보 및 대응네트워크(GOARN)’에 참여하겠다고 발표함으로써 새로운 전염병의 퇴치에 필요한 정보를 얻고자 노력하였다.³³¹⁾ 그러나 중국 정부의 압력 때문에 UN 산하기구인 WHO는 많은 전염병 전문 인력들을

331) WHO, 2006, p. 19.

보유하였음에도 불구하고 공식적으로 대만을 도울 수 없었다.

결국 대만은 국제사회의 도움 없이 스스로 위기를 극복해야만 했다. 그러나 4월 22일, 타이페이내 허핑병원(和平醫院)의 6건의 집단 발병 사례를 시작으로 사스는 대만 전역으로 확산되었다. 환자 발생 병원에 입원하였거나 방문한 적이 있는 사람들 1만명 및 근무자 930명이 병원내 봉쇄되거나 가정 내 격리 대상에 포함될만큼 그 영향은 광범위해졌다. 국제사회로부터 기술적, 제도적 도움을 신속하게 제공받지 못한 상황에서 대만의 비상대책반을 통한 대응 노력은 한계가 있을 수밖에 없었기 때문이다. 환자 발생 후 두 달이 지난 5월 까지 대만은 코로나 바이러스 샘플과 같은 결정적인 임상정보에 대한 접근이 불가능하였고, 이러한 환경은 사스 확산에 맞서 싸우면서 신종 바이러스에 대한 실시간 정보가 필요한 대만의 연구진들을 더욱 어렵게 만들었기 때문이다. 어려운 여건 속에서 WHO는 5월 21일 대만 전 지역을 ‘지역내 감염(local transmission)’ 구역으로 설정하고 여행경고지역에 포함시킴으로써 최대 사스 위험국 중 하나가 되었다.³³²⁾

고립과 난관 속에서 대만은 중국의 압력을 거부할 수 있는 유일한 파트너인 미국과의 공조를 모색하게 된다. 대만-미국 양국 간에는 질병 통제센터(CDC: Centers for Disease Control) 대책반(task force)이 구성되었는데, 대만 정부는 이를 통해 간접적으로 SARS 대응에 필요한 국제사회의 정보를 얻고자 하였다. 이에 따라 감염관리 의사, 간호사, 카운티 보건부, 대만 질병관리센터, 미국 질병관리본부 인원 등 미국과 대만의 17개 기관의 순환 의료팀이 구성되어 2003년 3월 16일부터 2003년 5월 10일까지 배치였고, 감염 환자를 적극적으로 평가하는 병원에 개인 보호 장비(PPE)를 제공하기도 하였다. 그러나 이들의 활동은 주로 사스 감염 통제 가이드라인의 준수 여부에 대한 검토가 주를 이루었으며 병원 관계자의 관찰부터 진료 전반에 대한 검토, 환자 격리실 방역 관리 등을 통해 종합적인 관리 행태를 평가하는데 초점이 맞춰져 있었다.

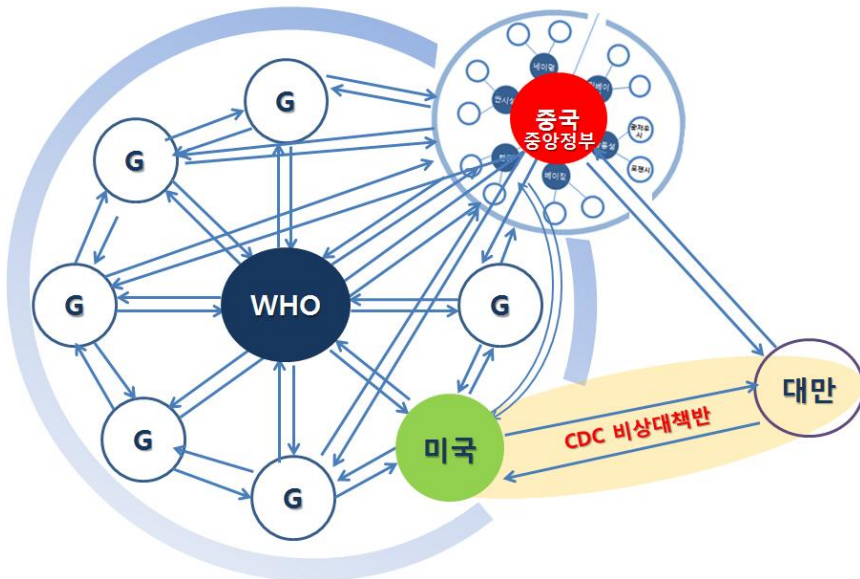
국제 공조가 어려운 대만이 심각한 상황에 놓이고 나서야 중국 정부는 WHO가 ‘비공식적’으로 대만에 인도적 도움을 주는 것을 용인하게 된다. 비로소 WHO의 전문가들이 비상대책반에 합류할 수 있게 되었으며 대만이 여행경고지역에서 벗어나게 될 때까지 유기적인 공조를 취하

332) WHO, 2006, p. 41.

게 된다. 또한 대만 보건 당국은 비공식적인 옵서버 자격으로 WHO의 사스 병리에 관한 주요 정보에 접근할 수 있었다.³³³⁾

대만은 당시 선진 의료 인프라를 갖추고 있었으며 보건당국의 전문가들 역시 여기에 기반하여 사스 초기 확산 당시 능동적으로 대처하려 하였다. 또한 ‘대방역전쟁(對防疫戰爭)’이라는 슬로건을 내걸고 시작된 전사적인 대국민 방역 참여운동, 사스 환자가 발생한 병원과 지역 전체에 대한 과감한 봉쇄 조치들이 취해졌는데, 이러한 강력한 방역조치들은 국가안보적 차원에서 정부가 주도한 적극적인 대응의 일환으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 국제사회와의 공조를 통해 사스 병원체에 대한 핵심정보를 신속하게 제공받을 수 없었고, 대규모 감염자의 확산을 막지 못했다는 점은 초국가적 위험 이슈에 대한 정부차원의 자립적 대응의 한계를 보여준다. 대규모 격리 조치 가운데 나타난 사회적 불안감 역시 사스에 대한 뒤늦은 정보만을 가지고 있는 여건에서 피할 수 없는 결과이기도 하였다. 초국가적 전염병인 사스에 다른 선택지 없이 자립적 대응을 할 수 밖에 없었던 대만은 결과적으로 WHO로부터 전세계에서 맨 마지막으로 사스 청정 지역으로 선정되는 등 어려움을 겪었다.

<그림 6-5> 사스 대응 초기 대만의 제한된 정부 간 협력 방식

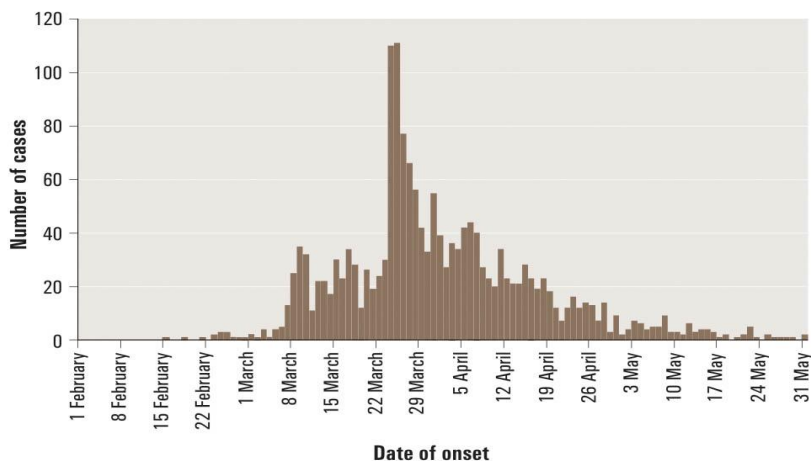


333) WHO, 2006, p. 45.

3) 홍콩의 중국 의존과 한계

사스 발원지인 중국과 인접한 홍콩은 1,755명이라는 두 번째로 많은 사스 감염자가 발생한 대표적인 피해국이었다. 홍콩이 사스에 유독 취약했던 이유는 다음과 같다. 첫째, 지리·기후적 측면에서 볼 때, 사스 감염자의 증상은 홍콩에서 자주 발병되는 풍토병인 폐렴이나 감기 증상과 유사하였고, 이에 최초에 나타난 감염자들의 이상징후를 보건당국은 주목하지 않게 되었다. 둘째, 홍콩은 인구과밀의 도시주거 특성상, 공기 중 다수에 대한 전염이 보다 용이한 조건이었다. 셋째, 전염병 진앙지 중국 광둥지역과 인접한 홍콩의 지리적 특성 역시 중국본토에 이어 두 번째로 많은 감염자를 낳게 한 주요 원인이 되었다. 더욱이 광둥과 홍콩을 오가는 매우 많은 유동인구가 존재함에도 불구하고 홍콩 보건부가 사스 발병 현황에 관한 어떤 실시간 정보도 파악하지 못했던 점은 대규모 확산을 막지 못하는 결정적인 원인이 되었다고 볼 수 있다. 싱가포르와 함께 아시아·태평양의 경제 중심지라 할 수 있는 홍콩은 결과적으로 초기 방역에 실패하고 오히려 새롭게 26개국을 감염시키는 사스 전파국으로 전락하고 말았다.

<그림 6-6> 홍콩의 사스 발병 의심사례(2003. 2. 1 ~ 5. 31)



출처: Singapore Government <https://sso.agc.gov.sg/Act/IDA1976>, (검색일: 2018. 9. 17).

과밀한 주거환경과 국제 항공·해운·금융의 중심지로서 빈번한 유동인구를 갖고 있는 지경학적 특성상 홍콩은 전염병 확산에 매우 취약한 환경일 수밖에 없었다. 사스가 창궐한 2003년 2월~6월 동안 홍콩을

방문한 관광객은 전년대비 70~80%나 감소하였고, 해외로 나가는 여행객 역시 20%가 감소하였다. 치명타를 입은 관광산업을 비롯하여 기간 동안 홍콩정부가 산정한 손실액은 약 17억 달러에 달했다.³³⁴⁾

<표 6-4> 사스 발생과 홍콩정부의 대내외적 대응

날짜 (2003)	국내적 조치	대외적 조치
2. 11	홍콩의 병원들이 보건부 조사국에 지역사회	홍콩 보건부, 베이징 보건국에 광둥성 내 비정형성 바이러스 발병현황 정보 요청. 광저우 보건국, 통제가 성공적으로 이루어지고 있다고 발표
2. 12	회감염폐렴(community-acquired pneumonia) 확진·의심환자들을 보고하기 시작	
2. 17	중국 푸젠성(福建省)을 다녀온 일가족 2명이 조류인플루엔자 바이러스와 같은 증세를 보이며 사망. WHO에 즉시 보고됨	
2. 19	광둥에서 SARS 바이러스에 감염된 채 귀국한 손님 1명이 Metropole호텔 투숙.	
2. 21	하룻밤 사이에 17명의 국내외 투숙객들을 감염시킴. 사실상 SARS의 글로벌 대 확산 시작	홍콩 보건부, 베이징 보건부와 공동 기자회견 개최. WHO, 국제보건국, 조류독감 전문가그룹, 보건서비스 입법위원회에 브리핑
3. 6	Metropole 호텔에서 감염된 공항 근무자 1명, 현재까지의 중증 지역사회감염폐렴으로는 분류되지 않는 고열과 기침증상 보임. 이 사례는 어떠한 감염통제 수단에 도 적용되지 않음. Prince of Wales 병원 8A 병동에 수용된 동안 가족을 포함하여 의료종사자들과 입원환자, 방문객 등 143명을 감염시킴	
3. 10	Prince of Wales 병원에 수용된 SARS 환자들에게 감염된 의사, 간호사들 숙출 8A 병동 폐쇄결정	
3. 12	WHO, 공식적으로 홍콩의 SARS 발병현황 보고받음. 광둥, 베트남과 함께 홍콩에 SARS 발병 경보발령	
3. 15	WHO, 새로운 전염병을 SARS라 명명	WHO, SARS 대응을 위한 9개국, 11개 연구소로 구성된 과학자 네트워크 구축. 홍콩대학(HKU), 홍콩 중문대학(CUHK) 참여
3. 18	병원 종사자의 대규모 감염으로 인한 인력부족으로 Prince of Wales 병원 잠정 폐쇄결정. 3월30일 업무 재개됨	
3. 19		

334) Caballero-Anthony, "SARS in Asia: Crisis, Vulnerabilities, and Regional Responses", *Asian Survey*, vol. XLV, No. 3, May/June, (2005). p. 482-483.

	홍콩병원국(HA), 시민들을 위한 SARS 관리를 위한 가이드라인 발표. SARS 웹 페이지 개설	
3. 22	아파트 밀집 단지인 Amoy Gardens에 광둥에서 온 SARS 감염 친인척이 방문, 단지 전체에 대규모 감염환자 속출. 이	
3. 27	날 홍콩대학 연구팀에 의해 코로나 바이 러스 병원체가 SARS 유발 원인 가능성 으로 발표됨	
3. 29	보건부 장관, 질병 감시·예방에 관한 법률 개정을 통해 SARS를 특별한 주의 를 요하는 질병으로 분류, SARS 환자와 접촉한 이들은 날마다 지정 의료센터에 보고할 것을 강제함 모든 초등학교 중학교에 휴교령	모든 홍콩 입국인들은 건강상태에 대한 신고서 작성을 의무화
3. 31	홍콩병원국, SARS 관리 종사자들을 위 한 "Batting SARS Update" 초판 국내 발행	
4. 2	WHO, 광둥지역과 함께 홍콩을 가장먼 저 '여행경고(travel advisory)'지역으로 발 표함	
4. 11	정부는 모든 가정 내 SARS 환자들과 접 촉한 이들로 하여금 10일간 집안에서 격 리조치를 따를 것을 공포. 또한 격리 기 간동안 출국 금지령	
4. 17	홍콩 국제공항에서 출국하는 승객들에 대 한 체온 검사 조치 시작	
4. 24	WHO 조사팀, Amoy Gardens 아파트 단 지에서 발생한 SARS 감염환경에 대한 조사 협조. 입국 승객까지도 체온 검사 적용 확대	홍콩정부, ASEAN+3 장관회의 참 석
4. 26	WHO와 홍콩 당국자 간 SARS 상황에 대한 화상회의 열림. 회의에서 WHO는 SARS 발병건수가 점차적으로 감소하고 있으며 정점을 벗어났다고 언급	WHO 환경보건팀 홍콩에 도착. 리 스크 요소에 대한 폭넓은 조사 및 대응방안 논의
5. 2	WHO, Metropole 호텔과 Amoy Garden에서 발생한 대규모 SARS 확산 원인에 대한 분석보고서 발표	
5. 6	홍콩-중국 공동조사팀, 광둥지역의 야생 동물 식육품 시장에 대한 조사 결과 발 표. SARS-코로나바이러스간의 밀접한 관	

6. 23	계가 규명됨 WHO, 홍콩을 SARS 청정지역으로 발표	
-------	-----------------------------------	--

출처: WHO(2006), pp. 3-45, AppendixⅢ, "Chronology of the SARS Epidemic in Hong Kong", pp. 195-242.

위의 <표 6-4> 에서 볼 수 있듯이 홍콩은 사스 초기와 중기에 대규모 발병환자가 속출하였으며, 홍콩의 대응에 대한 국제사회의 종합적인 평가는 중국과 함께 초기대응에 실패한 대표적인 국가사례로 분류된다. 특히 위원회는 홍콩의 초기 대응 실패사례가 돌발적 위기상황에 대한 강력한 리더십 부재와 효과적인 커뮤니케이션이 부족했다는 점을 강조하였다.³³⁵⁾

홍콩의 사스 관리 체계는 보건부와 홍콩 병원국(Hospital Authority)과의 긴밀한 협조아래 시민들과 환자에 가능한 정보를 공개하는 방식으로 추진되어졌다. 보건부가 주요 정책 결정과 법안을 시행한다면, 병원국은 현장에서 환자를 다루고 있는 병원들로부터 발병현황에 대한 보고를 실시간으로 파악하는 이들을 지휘하는 컨트롤 타워였다. 동시에 사스 확산으로 시민들의 불안감이 극도에 달했던 3월 19일과 29일에는 사스정보 웹사이트와 관리 종사자들을 위한 "Battling SARS Update" 책자를 발간하는 보건부와 함께 SARS에 대한 정보를 제공하는 역할을 적극적으로 수행하였다.³³⁶⁾

그러나 노력에도 불구하고 대외적 차원에서 나타난 정보 부족과 위기관리의 문제점은 선제적인 대응을 어렵게 만드는 요소로 작용하였다. 홍콩이 막대한 피해를 입은 보다 결정적인 요인은 주요 감염국, WHO와의 원활한 위험 소통이 어려웠다는 점이었다. <표 6-4>에서 볼 수 있듯이 사스 창궐 초기에 이루어진 대외적 대응조치는 베이징에 대한 사스 정보 요청과 공동 브리핑이 전부였다. 국제 과학인 네트워크에 가입하고, 공항에서 체온검사를 의무화하는 등 WHO가 주관한 사스 퇴치를 위한 실질적인 공조체계에 합류하게 된 것은 대규모 발병환자가 발생

335) 사스 위기가 지나간 직후, 11명으로 구성된 국제 사스 전문가 위원회는 “전반적으로 홍콩 정부가 사스를 잘 관리함으로써 위기를 극복하였지만 사스의 발병 원인에 대해 별로 알려지지 않았던 초기의 대응 방식은 분명히 한계를 드러냈다”고 평가하였다. SARS Expert Committee, SARS in Hong Kong: from Experience to Action, Report of the SARS Expert Committee, October (2003).

336) SARS Expert Committee, 2003.

더욱이 발병 초기의 핵심적인 공조 파트너이자 정보 의존의 대상이 사스 상황을 은폐하였던 중국 정부였다는 사실은 홍콩에게 불운이었다.³³⁷⁾ WHO가 글로벌 경보를 발령하던 3월12일까지 홍콩 정부가 대외적 리스크 커뮤니케이션은 중국과의 단선적인 네트워크만이 가동되었다. <그림 6-6>에서 보듯이, 홍콩은 WHO 및 주요 국가들과 직접적인 소통이 어려웠다. 발병 초기부터 WHO와의 긴밀한 협조관계가 이루고 ASEAN+3, 미디어 네트워크 등을 구축하였던 싱가포르와 달리 홍콩 정부의 대외적 위험 소통은 활성화되지 못하였던 것이다. 이는 홍콩 자치정부가 사스와 같은 새로운 초국가적 전염병에 가장 취약할 수 있는 환경이었음에도 불구하고 이를 국제사회에서 안보이슈로 의제화하고 글로벌 차원에서의 공조를 취하는데 주도적이지 못하였던 이유라 할 수 있다. 이 같은 구조적인 한계로 홍콩은 사스라는 글로벌 연계이슈이면서도 점진적/확산형 이슈인 사스 위기에 직면해서도 즉각적인 정보의 공유와 대외적 위험 소통의 부족으로 효과적으로 대응할 수 없었다.

[illegible]

- 174 -

특히, 핵심적인 카운터파트가 정보를 은폐하던 중국이었던 사실은 홍콩으로 하여금 폭넓은 국제사회와의 공조를 어렵게하는 결정적 요인이 되었으며 이 점이 사스와 같은 글로벌 위험공유 이슈에 적합한 거버넌스에 신속히 참여하지 못하는 결과를 낳게 된 것이라 볼 수 있다.

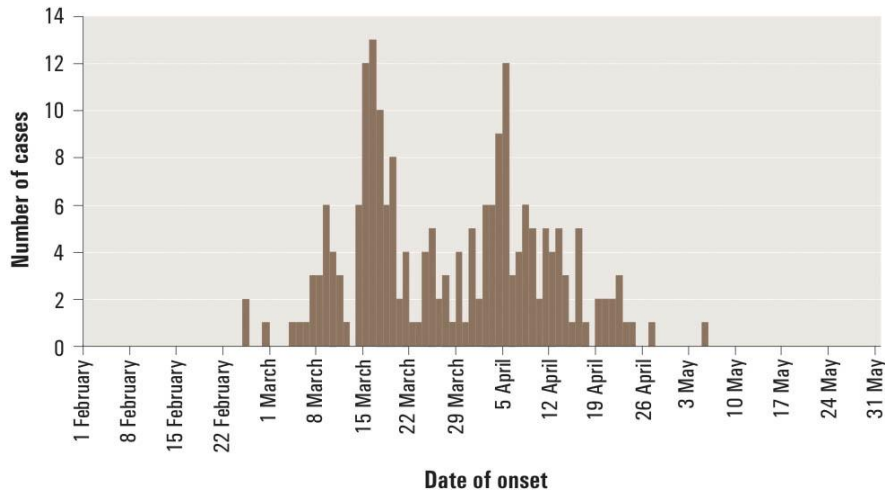
3. 싱가포르의 글로벌 다자 행위자 공조형 대응 전략

1) 사스의 확산과 싱가포르의 국내적 안보 의제화

싱가포르는 지리적·주거적 측면에서 사스와 같은 전염병 확산위험에 다른 어떠한 국가보다도 취약한 환경이라 할 수 있다. 첫째, 적도에 위치한 열대 우림의 기후 특성상 고온다습한 지역의 기후 풍토는 다른 지역에 비해 말라리아 등 전염병들이 창궐하기 좋은 조건이다. 둘째, 홍콩과 마찬가지로 인구가 밀집된 도시국가로서 비접촉성 전염병이라 할지라도 공기 전염위험이 다른 어떤 국가들보다도 높았다. 셋째, 글로벌 운송, 물류, 금융, 에너지 거래의 중심지인 싱가포르에는 언제나 세계 각지의 비즈니스 종사자들로 붐볐으며, 이 때문에 외국의 병원균과 바이러스 역시 유입되기 쉬운 조건이었다. 특히, 창이공항은 2002년 기준으로 60개국, 200개 도시를 연결하고 있었으며 연간 승객 3,720만 명, 화물 163만 톤을 처리하는 세계 1위의 허브공항이었다. 넷째, GDP의 7%에 달하는 싱가포르의 관광업 비중 역시 사스 감염자를 통제하기 어려운 조건을 제공하였다. 싱가포르는 매년 인구의 두 배가 넘는 1,000만 명에 육박하는 관광객이 방문하는 동아시아의 관광대국으로서 국제적인 전시, 박람회가 지속적으로 개최되고 있었기 때문이다. 행사 참가자 모두를 면밀하게 모니터링하기란 쉽지 않은 일이었다.

사스의 국내유입을 파악한지 닷새 만인 3월 6일, 정부는 공식적인 대응을 발표했다. 싱가포르 보건부 장관은 각 병원에 보고된 사스 의심환자들을 격리 수용하고 감염 통제 수단을 즉시 강구할 것을 공포하였다. 3월 15일에는 사스 위기 상황에서의 부처간 정책 조정 효과적인 정책시행을 위한 위원회와 전담조직이 마련되었다.

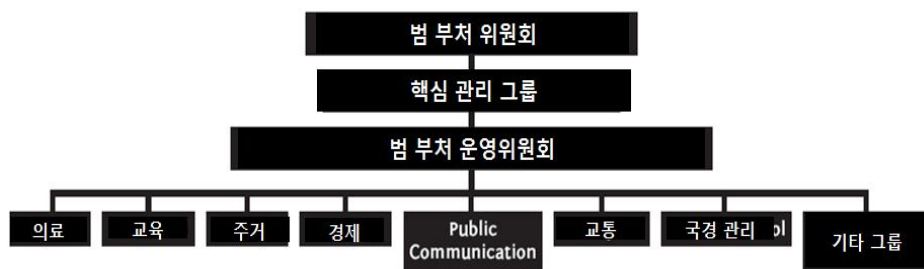
<그림 6-8> 싱가포르의 사스 발병 의심사례(2003. 2. 1 ~ 5. 31)



출처: Singapore Government <https://sso.agc.gov.sg/Act/IDA1976>, (검색일: 2018.9. 17).

신설된 보건부 산하의 ‘사스 전담반(MOH SARS Task Force)’과 부처간 협의체인 ‘사스 대응 장관 위원회(Ministerial Committee on SARS)’는 사스 방역과 사회·경제적 충격을 완화하기 위한 정책결정 자문의 역할을 담당하였다. 특히 Public Communication을 직속기구로 둬으로써 위기상황에 대한 대국민 소통채널을 관리하였다.³³⁸⁾

<그림 6-9> 사스 퇴치를 위해 수립된 싱가포르의 국내 기구



출처: Tay & Mui(2004), p. 3.

또한 사스 발병 17일 만에 ‘전염병 법안(Infectious Disease Act)’의 추가 조항을 마련하게 된다. 추가 조항에는 본인 뿐만 아니라 주변인의 의심증상에 대한 신고·통지를 의무화하는 한편, 정확하지 않은 정보를

338) C. B., Tay, and W. K. Mui, *An Architecture for Network Centric Operations in Unconventional Crisis: Lessons Learnt from Singapore's SARS Experience*. (California: Thesis of Naval Postgraduate School, 2004). p. 3.

퍼뜨리는 행위에 대한 처벌까지 명문화함으로써 사스의 엄격한 통제, 관리가 이루어질 수 있도록 하였다. 그 주요 내용은 <표 6-5>와 같다.

<표 6-5> 전염병 법안: 싱가포르 내 전염병 통제 조항

조항	추가 조항의 내용	공포일
Ⅲ-1항	자신이 참여했거나 치료한 사람이 감염병을 앓고 있다고 믿거나 의심해야 하는 모든 의료전문가는 해당 병의 운반자 또는 책임자가 요구하는 형태나 방식으로 책임자에게 통보해야 한다.	2003. 5
Ⅲ-2항	작업 과정에서 전염병의 존재를 인지하게 되는 질병진단의 진단에 사용되는 실험실의 모든 담당자는 책임자가 요구하는 형태나 방식으로 규정된 시간 내에 책임자에게 통보해야 한다.	2003. 5
Ⅲ-3항	타인이 고통을 받고 있거나 감염질환의 전달자로 사망했거나 사망한 것으로 의심되는 자 또는 그 사람은 책임자가 요구할 수 있는 형태나 방법으로 책임자에게 통지해야 한다.	2003. 5
Ⅲ-4항	본 조에 따라 책임자에게 통지할 필요가 있는 사람은 책임자가 합리적으로 확인할 수 있거나 알고 있는 범위 내에 있는 한, 책임자가 요구하는 기타 사항을 제공해야 한다.	2003. 5
Ⅲ-5항	위 조항들의 요구 사항을 준수하지 않거나 허위라고 믿을 만한 근거가 있는 정보를 제공하는 사람은 범죄를 저지른 것으로 간주한다.	2003. 5
Ⅲ-6항	감염병 통보와 관련하여 제(1)항, 제(2)항 또는 (3)항의 요구조건을 준수하지 않은 자는 그가 이러한 사실을 알지 못했고, 알 수 없었다는 합리적인 근거를 법원에 납득시키지 못하는 한 질병의 존재를 알고 있었던 것으로 간주한다.	2003. 5

출처: Singapore Government <https://sso.agc.gov.sg/Act/IDA1976>, (검색일: 2018. 10. 5).

3월 21일에는 WHO의 연락사무관이 입국하였으며 즉시 보건부와 긴밀한 연결체계를 수립하게 되었다. 뒤이어 싱가포르 보건부 장관은 사

스와 관련하여 징후, 환자 격리 수용을 전담하는 병원을 지정한 후 사스에 노출된 사람들 300명을 격리토록 강도높은 훈령을 내리게 된다.³³⁹⁾ 3월 26일에는 초·중등학교와 대학들이 임시 휴교에 들어갔으며 주요 공공기관 역시 폐쇄되었다. 그럼에도 불구하고 병원 출입을 통해 감염환자가 나타나는 등 초기의 사스 진화에는 어려움이 잇따랐다. 4월 초에 접어들자 종합병원들에서는 다수의 직원과 간병인, 환자의 가족 및 방문객들이 감염되는 사례가 속출하였다. 상황이 심각해지자 싱가포르 정부는 4월 10일, 민간 보안 기업들에 사스 의심환자들이 ‘가정 내 격리 명령’을 준수하고 있는지 모니터링 할 수 있도록 전자 감시 카메라를 설치하도록 발주하기까지 한다. 나아가 발열자들을 체크할 수 있는 적외선 열 영상기를 창이 공항에 설치하였으며 4월 29일에는 주요 6개 공공병원에 어떠한 방문객도 접근이 불가능하도록 조치하였다.³⁴⁰⁾

싱가포르 정부는 2003년 3월 1일부터 5월 11일까지 사스가 발병하는 동안 대규모 전염을 통제하고 제거하기 위한 다양한 국가 예방 및 통제 조치를 수행했다. 이러한 엄격한 방역조치는 신속하고 정확한 정보제공과 함께 추진되었기 때문에 위험소통 과정에서 사회적 반발이 문제가 되지는 않았다.

결국, 싱가포르는 가혹하리만큼 엄격한 방역조치를 취하면서도 사스 위기를 사회구성원들과 면밀히 공유하고 안전을 담보하기 위한 기술적, 제도적 조치를 신속하게 마련으로써 국가적인 안보 의제화에 성공하였다고 볼 수 있다. 실제로 고촉통(吳作棟) 총리는 2003년 4월 21일 BBC와의 인터뷰에서 사스가 세계적인 문제이자 잠재적으로 싱가포르가 독립 후 직면했던 최악의 위기임을 강조하였다. 또한, 싱가포르가 유행의 초기단계에 있으며,³⁴¹⁾ 더 광범위한 확산을 예방하기 위해서는 다소 과

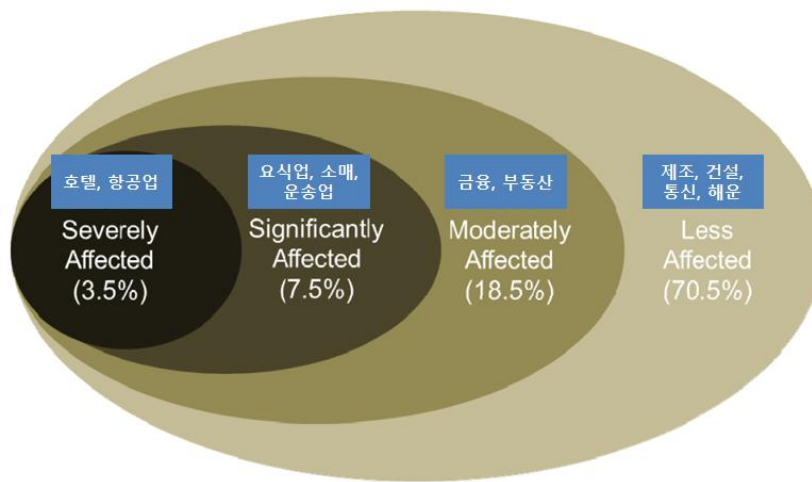
339) WHO(2006), p. 11.

340) 이러한 엄격한 조치에 불만을 토로하는 이들도 나타났는데, 50대의 한 싱가포르 남성은 가정 격리 명령을 따르지 않았다가 전염병 법에 의거하여 수감되고 이름이 공개되는 가혹한 조치를 받기도 하였다. WHO(2006), p. 32-35.

341) 후일 고촉통 총리는 싱가포르가 사스를 예상보다 빨리 퇴치할 수 있었던 이유 중 하나로 위기상황에서의 ‘방어적 비관주의(defensive pessimism)’를 가질 필요성에 대해 사회적인 공감을 얻었기 때문이라고 밝혔다. 이는 비관적인 태도가 아닌 불확실한 상황에서의 다양한 시나리오를 신중히 고려하는 것을 의미하며, 최악의 상황을 막고자 과감한 선제적 조치들을 펼치기 위한 전제가 된다. Jody Lanard, M. D. “WHO Expert Consultation on Outbreak Communications: Singapore’s SARS Outbreak Communications”, WHO Conference on “Outbreak Communications” Singapore, September 21, 2004.

민하게 대응할 필요성이 있다고 주장하였다. 그리고 실제로 “공중보건, 경제, 사회 안정”이라는 간결한 메시지 하에 싱가포르 정부는 사스를 국가안보적 위협으로 승격시키고 이에대한 총력전의 사회적 프레임을 내세우게 된다. 이어 4월 24일, 고촉통 총리는 “정부는 공중보건, 경제, 사회의 세 전선(battlefronts)에서 사스와 싸우고 있으며 반드시 승리하고자 모든 노력을 다할 것”임을 천명하였다. 이를 위해 정치가, 공무원, 과학자, 의료인, 시민 등 사회 구성원 모두가 ‘사스와의 전쟁’에 참여해줄 것을 덧붙였다. 사스 발생 한 달만에 싱가포르 정부는 2억3천만 달러의 구제 예산을 책정, 경제적 피해가 가장 심각한 교통·물류·관광·식음료 부문에 우선적으로 집행할 것을 공표하였다. 이어 싱가포르관광위원회(STB)는 이들 부문과 관련된 중소기업들을 위한 단기적 금융지원 프로그램을 발표하였고, 사회전체가 피해산업 부문의 고통을 분담하고 있음을 각인시켰다.³⁴²⁾

<그림 6-10> 사스가 싱가포르 경제 부문에 미친 영향



출처: Monetary Authority Singapore, Annual Report 2003/2004

즉, 싱가포르는 강압적인 조치 뿐만 아니라 취약 부문 지원 및 지속적인 대국민 설득과 폭넓은 정보제공에 기반한 위험소통을 병행했고, 사회적 공감대를 이끌어냄으로써 사스 초기단계에서부터 과감한 조치들

342) Melissa Curley and Nicholas Thomas, "Human security and public health in Southeast Asia: the SARS outbreak", *Austrian Journal of International Affairs*, Vol. 58, No. 1, (2004), p. 24.

을 단행할 수 있었다. 또한, 사스의 위험을 우려하는 기업·시민사회와 정부의 대담이 상시적으로 열렸으며 일방향이 아닌 위험상황에 대한 정보 교류를 지속할 수 있는 소통환경 역시 마련되었다.³⁴³⁾

주목할 점으로, 시민들이 원하는 안전 정보를 신속 정확하게 제공하기 위해 정부는 미디어를 적극적으로 활용하였는데, 정부가 출범시킨 사스 관련 보도만을 전문적으로 하는 비영리 TV 채널의 신설이 대표적이라 할 수 있다. 5월 21일 싱가포르 정부는 불안한 시민들이 실시간 사스 감염현황 정보나 위험지역, 권고사항들을 손쉽게 얻을 수 있도록 24시간 동안 사스만을 다루는 TV 채널을 출범시킴으로써 사스에 대한 실시간 정보제공 매체를 가동하였다.³⁴⁴⁾ 이를 통해 싱가포르 정부는 시민이 가장 필요로하는 신종 전염병에 대한 정보를 신속하고 투명하게 공개함으로써 정부와 시민사회 간의 일차적인 신뢰를 형성할 수 있었다. 시민들은 실시간 사스 감염현황 및 대처를 위한 환자 수, 감염지역, 주의지역 등에 대한 실시간 현황을 접할 수 있었고 안전수칙과 뉴스 등 사스와 관련한 모든 필요한 정보를 습득하였다. 또한, 이 채널이 가지고 있던 특징은 일방적인 정보의 주입이 아닌 시청자가 목말라하는 다양한 의견을 수렴하고 논란이 되는 이슈에 대해 토론하는 쌍방향 의사소통 구조를 보여주었다는 점이다. 그리고 사회 안정과 직결되는 루머나 과장된 정보에는 즉각적으로 반박 대응함으로써 언제나 정확하고 올바른 정보가 유통될 수 있도록 프로그램을 운용하였다. 싱가포르 내 사스 환자가 발생한 지역 한 달 후, 국민들에게 사스에 대한 교육을 시키고 질병의 확산을 막기 위한 적절한 행동들을 채택하기 위해 공교육 캠페인 역시 추진되었다.

특히, 사회적 가치 측면에서 정부가 보여준 대국민 소통의 의제는 “개방된 글로벌 시티로서 싱가포르의 정체성을 지켜야 한다”는 메시지였다. 부존자원이 없는 싱가포르의 산업구조상 전염병을 두려워하여 교통·물류망을 폐쇄한다는 것은 근본적인 해결책이 아님을 납득시키고자 계속적인 정부와 시민, 기업인 간의 대담이 이루어졌다. 국가개발부(Ministry of National Development) 장관은 “싱가포르를 국제 항공의

343) 싱가포르의 수많은 의료 종사자들은 2차, 3차 사스 감염자가 속출하는 상황 속에서도 간병인을 자원했고, 이 같은 호응은 같은 시기 수당의 대폭적인 인상을 주장한 캐나다의 의료계나 파업을 강행한 대만 의료계의 경우와는 명확하게 대비된다. Yoshikawa(2012), p. 316.

344) Menon, SARS Revisited: Managing “Outbreaks” with “Communications”, *Annals Academy of Medicine*, (May 2006), Vol. 35, No. 5. pp. 361-362.

허브이자 금융 비즈니스 중심지'로서 역할을 다하기 위해 국경을 폐쇄할 수 없다"고 언급하였고,³⁴⁵⁾ 그 결과 공항, 항만과 같은 인프라는 그대로 운영하면서 방역체계를 훨씬 더 강화시키는 방향으로 사회적 합의를 도출하게 된다. 이에따라 감염 의심환자들의 전자태그 의무 부착 및 집중 모니터링, 조례 위반시 무거운 벌금 부과 등이 매우 엄격하게 집행되었으며, 대다수의 싱가포르 시민들은 이를 기꺼이 감내하게 된다.

이 사실을 보여주는 예로 전염병 특별법이 긴급히 시행되는 동안 사스에 대한 싱가포르 국민들의 우려와 불안 정도를 평가하기 위한 대국민 설문조사가 실시되었는데, 이 조사는 싱가포르 국민들이 불안해하는 부분과 사회적 수용도를 평가하는 계기가 되었다. 설문조사 결과, 응답자의 중 82%가 현재 시행중인 정부의 예방 및 통제 조치가 적절하다는 데 동의한 것으로 나타났기 때문이다.³⁴⁶⁾ 이는, 사스의 확산과정에서 싱가포르 정부가 가혹하리만큼 매우 엄격한 조치를 취했음에도 불구하고 지속적인 대국민 위험소통 과정을 통한 사회적 신뢰 구축을 병행함으로써 국가적인 안보이슈로 국민적 합의하에 의제화 할 수 있었음을 보여준다. 이는 향후 아세안 지역 및 글로벌 차원에서 유기적인 공조를 취하는데 강력한 지지를 받는 원동력으로 작용하게 된다.³⁴⁷⁾

2) 양자-지역차원의 역내 협력 시도

강력한 국내적 방역 조치를 취하는 가운데 싱가포르는 이웃한 동남아 국가를 중심으로 대외적 위험소통에 적극적으로 나서기 시작했다. 역내 위험소통 과정에서 나타난 특징은 개별 국가들과의 양자 접근과 아

345) Yoshikawa, "Singapore's Prescription for Successful Control of Transnational Emerging Infectious Diseases", *South Asian Studies*, Vol. 1, No. 2, (August 2012), p. 304.

346) 전화 샘플링을 통해 채택된 853명의 성인을 대상으로 이루어진 대국민 설문조사 결과 사스와 관리 조치에 대한 전반적인 지식이 낮았다(24.5+/- 8.9%)지만 사스에 대한 정부의 전반적인 평균 만족도 점수는 4.47점(5.00점)이었으며, 성인 싱가포르인 중 93% 이상이 정부에 만족하거나 매우 만족하고 있음을 나타내는 것으로 나타났다. Mabel Yep and Ling Li Foo, "The Singapore Response to SARS Outbreak: Knowledge Sufficiency and Public Trust", *Health Promotion International*, Vol. 20, No. 4, (Jan. 2006), p. 320.

347) WHO의 맨수어(Osman D. Mansoor) 박사는 사스 퇴치과정에서 싱가포르가 보여준 개방적면서도 뛰어난 대응역량에 대해 "대중들과의 놀랄만한 위험소통으로 '공유된 통제'를 보여주었다"고 분석한 바 있다.
<http://www.psandman.com/articles/sars.htm> (검색일: 2018. 10. 2).

세안 지역 차원의 다자 접근이 병행되었다는 점이다. 즉, 동남아시아가 직면한 초국가적 위기에 따른 안보적 위협의 공조 필요성을 천명하기 위한 의제에는 아세안 정상들과 공동의 행보를 취했지만, 사스 퇴치라는 공동의 목표 하 현장의 신속한 조치가 필요한 이슈들에 있어서는 즉각적인 이해의 공유를 가지고 있는 회원국들과의 신속한 협상이 뒤따랐다.

싱가포르와 베트남을 제외한 동남아시아 국가들은 비교적 10명 내외의 사스 감염자만이 발생했지만, 경제적 충격은 아세안 전체에 미쳤다. 사스는 동남아 지역의 관광업을 비롯한 소비패턴 전반을 냉각시켰기 때문이다. 때문에 인도네시아, 말레이시아를 비롯한 나머지 아세안 회원국 역시 사스와 치열하게 싸우고 있는 싱가포르를 주목하고 있었다.

태국의 경우, 9명이라는 소수의 감염자가 발생했지만, 그 해의 순환 의장직을 맡고 있는 캄보디아에 아세안 사스 정상회의의 필요성을 언급했고, 각국의 방역실태에 대한 정보를 공유해야한다고 주장하였다. 태국과 함께 아세안 내의 관광대국인 인도네시아와 말레이시아는 사스 감염환자가 각각 2명, 5명 밖에 나타나지 않았을 정도로 실질적인 피해는 적었다. 그러나 급감한 관광객과 소비위축으로 경제적 피해는 지역 내의 공통적인 위협으로 인식되었다. 63명의 감염자가 발생한 베트남은 대중국 무역 및 관광과 관련하여 심각한 경제적 피해가 예상됨에도 불구하고 북방 국경을 폐쇄하는 것을 고려하고 있었다. 싱가포르와 가장 가까운 말레이시아는 사스가 유입되는 것을 막기 위해 필요한 모든 정보를 필요로 했다. 캄보디아, 필리핀 등 사스의 확산에서 한발짝 떨어져 있던 다른 동남아시아 국가들 역시 그들이 의존하고 있는 관광업의 침체로 특단의 대책이 필요함을 인식하고 있었다.

이러한 상황에서 수카르노푸트리(Megawati Sukarnoputri) 인도네시아 대통령은 동아시아의 관광, 인적 교류, 무역 및 투자가 원활히 이루어지기 위해 여전히 서로간의 국경 개방이 필요하다는 것을 촉구했다. 싱가포르의 고촉통 총리는 모든 아세안 국가들이 직면한 가장 큰 위기는 사스 바이러스가 아니라 이 지역 내 관광, 무역, 투자에 미치는 심각한 경제적 영향임을 역설하였다. 이러한 협력 가운데 아세안의 정상들은 사스가 결국 회원국 경제 전체에 피해를 준다는 것을 인식하고, 사스 감염자가 나타난 국가들에 대한 무조건적인 방문 금지 요구는 결국 지역 전체의 경제 성장을 저해할 수 있으며, 사스로 인한 피해를 더 확대하는

것이라는 점을 국제 사회에 촉구했다. 즉, 싱가포르를 필두로 방콕에서 열린 긴급 정상회담에 참석한 10명의 아세안 지도자들은 사스가 건강과 생명에 대한 위협뿐만 아니라 지역의 번영에 대한 중대한 위협으로 다가오고 있다는데 인식을 같이한 것이었다.

그러나 충분한 방역대책 없이 이전과 같은 역내외의 협력과 교류를 기대하기는 어려운 상황에서 결국은 아세안 지역 차원의 신뢰할 수 있는 사스 방역체계의 필요성이 대두되었다. 이에 6월 5일, 싱가포르 외교부는 충분한 사스 방역 예산을 확보하고 있지 못한 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남 등 역내 빈국을 중심으로 사스 처리 방법에 대한 대책 및 현장조사를 실시하기로 합의하였다. 싱가포르 외교부는 성명을 통해 “기술 지원 패키지는 역내 사스를 없애기 위한 공동의 노력으로 싱가포르가 다양한 파트너 및 아세안 이웃 국가들과 협력하기로 하였다”고 발표하였으며 이들 국가의 보건 부문의 고위 관계자 및 이민국, 민간 항공 관계자 역시 브리핑에 참석시켜 주요 내용을 공유하였다. 여기에는 건강 검진 절차, 세부 방역 조치, 연락처 추적 및 검역 방법, 공공 부문의 교육 및 병원 봉쇄 전략이 포함되었다.³⁴⁸⁾ 또한 사스 방역, 강제적인 학교 휴일, 열병 여행객의 의무 검진 등 싱가포르의 과감한 조치 적용 사례를 공유하였다.

실제 싱가포르에서는 5월 11일 이후 더 이상 새로운 감염자가 나타나지 않았고 WHO 역시 싱가포르를 감염국 명단에서 제외했기 때문에 싱가포르 정부는 아세안 차원의 보다 강력한 공조를 주도적으로 추진해 나갈 수 있게 되었다. 긴밀한 역내 공조를 추진하는 가운데 싱가포르는 아세안 정상들과 함께 사스와 싸우기 위한 중장기적인 전략을 수립하고, 서로간의 국경을 개방하는 동시에 바이러스에 대한 방역을 달성하고자 지역 차원의 대책을 마련할 것을 제안하게 된다.

2003년 7월 22일, 싱가포르 교통부 장관 여차우통(姚照東)은 인도네시아 수카르노-하타 국제공항에서 사스 감염자 심사를 위해 필요한 열 감지 스캐너를 전달했다. 이들 스캐너는 공항 당국이 겨울철 사스 재발을 막기 위해 필요한 경계 태세를 갖추는 데 도움이 될 것이며, 특히, 수많은 승객들이 검역 장비를 거치는 동안 지체되지 않도록 성능을 향상

348) Agence France Presse, “SARS-free Singapore gives assistance to poorer ASEAN countries”, *Singapore Window*, (June 5, 2003), <http://www.singapore-window.org/sw03/030605a1.htm> (검색일: 2018. 9. 10).

시킨 스캐너들은 싱가포르 정부와 테마섹 홀딩스가 공동 출자해 개발한 장비였다. 또한 양국은 항공 및 해양 관계자들 간에도 협력을 통해 전반적인 방역에 만전을 기하기로 약속하였다. 여차우통 장관은 양국간 긴밀한 협력을 언급하며 이번의 협력이 위기상황에서 양국의 정부와 정부간 긴밀한 유대관계를 보여주는 모범적인 사례가 될 것이라 표명하였다. 또한, 아세안 내에서의 회원국간의 긴밀한 파트너십은 사스에 대한 경계태세를 유지하고 국제적으로 동남아 지역에 대한 신뢰를 회복하기 위한 모든 노력을 기울이겠다는 아세안의 약속이기도 함을 주장한 것이다. 결국 싱가포르는 역내 공동의 가이드라인을 마련하고 이를 신속히 실행에 옮기기 위해 양자 접근과 다자 접근을 효과적으로 추진하였으며 회원국들에 설득하는 과정에서 방역시스템에 대한 관리 시스템과 기술 전수를 통해 보다 용이하게 동참을 유도할 수 있게 되었다.

3) ASEAN+3를 포괄하는 광역 공조체제 마련

정보가 불확실할 때는 이를 규명하기 위한 다자간의 협력이 더욱 더 요구된다. 특히 사스는 아세안을 비롯하여 중국, 홍콩, 대만 등 동아시아에서만 감염자의 95%를 기록했던 신종 전염병이었다. 이러한 상황에서 공조체제가 효과를 거두려면 아세안 뿐만 아니라 동아시아 전체를 포괄하는 대응체제가 마련되었어야만 했다. 그러나 실질적인 공조를 이끌어내기 위해서는 사스가 단순히 일국의 보건문제가 아닌 지역과 동아시아의 중요한 안보이슈라는 인식의 공유가 전제되어야만 했다. 따라서 사스의 위험성을 다른 어떤 회원국보다도 먼저 인식했던 싱가포르 정부는 중국을 포함한 한국, 중국, 일본을 포함한 확대된 공조체제를 구상하였는데, 아세안+3 정상과 보건장관 모두가 참석하는 특별회의 개최 제안이 그것이다.³⁴⁹⁾

회담일에 즈음하여 WHO는 아세안 사스 정상회담일인 4월28일, 사스 정상회담 참석차 태국을 방문한 WHO의 전염병 대책 대표 하이만(David Hayman)은 베트남과 홍콩과 싱가포르, 캐나다에서 사스는 확산속도가 한풀 꺾였다고 밝혔지만, 중국에서는 아직 사스 발병이 줄어들지 않고 있다고 말했다. 이는 공조방안을 모색하는데 있어서 중국을 참여시키지 못한다면 협상의 타결이 갖는 영향은 매우 제한적일 수밖에 없기

349) Caballero-Anthony(2003), p. 23.

때문이다. 이에 따라 싱가포르의 아세안이 공유하는 공동체적 가치와 운명을 역설하며 참석을 요청하였다. 이러한 관점에서 회원국 중 사스 감염에 거의 영향을 받지 않고 있는 미얀마, 라오스, 인도네시아의 정상들까지 참석하게 되었다. 하지만 아세안의 모든 정상들이 함께하였을 뿐만 아니라, 사스의 최초 발원지이며 가장 많은 감염자가 나타난 중국을 참여시켰다는 점이 가장 큰 의의였다.³⁵⁰⁾ 그렇다면 싱가포르는 사스 감염 현황을 은폐하던 중국을 어떻게 참여시킬 수 있었는가? 아세안 정상들이 중국정부가 사스의 확산을 막기 위해 어떤 책임있는 조치를 취할지 압박할 것이라는 것은 명약관화한 일이었다. 그럼에도 불구하고 중국은 다음과 같은 정치적 부담 때문에 싱가포르의 요청을 거부할 수 없었다.

첫째, 중국에서 발생한 사스에 가장 큰 피해를 입었던 국가들이 바로 동남아 국가들이었기 때문이다. 바로 이들이 공동의 문제 해결을 위한 참석을 요구해왔으며, 중국과 특수한 관계에 놓여있는 홍콩을 제외한다면 당시 싱가포르는 가장 많은 감염자가 발생한 피해국이었으며, 또 다른 주요 피해국인 베트남, 태국 등과 함께 제안해온 ‘아세안’ 차원의 정상회담 참석을 거부하는 것은 정치적으로 쉽지 않은 일이었다. 더욱이 인도네시아를 비롯한 아세안 내에서 상대적으로 피해가 적었던 동남아시아 국가들 모두가 그 심각성을 인식하고 회담에 동참한 상황이었다. 뿐만 아니라, 중국 정부의 무책임한 행태를 토로하기 위한 자리임을 드러내기 보다는 ‘ASEAN+3’라는 이미 제도화된 형태의 회담을 제안함으로써 형식적으로나마 중국은 최소한의 체면을 살린 채 한국, 일본과 함께 공동의 이해증진을 위한 명분으로 참여할 수 있었다.

따라서 중국 정부는 대외적으로도 국제사회의 신뢰를 회복하기 위한 노력에 나설 수밖에 없었다. 그 출발이 사스로 가장 많은 피해를 본 인접국인 아세안과의 공조인 것은 자연스러운 수순이었다. 이미 4월 2일 WHO가 중국 여행 자제 권고령을 내린 이후, 고촉통 싱가포르 수상을 비롯하여 토니블레어 영국 총리, 딕 체니 미국 부통령 등 세계 정상들이 예정된 중국 방문을 취소하였고, 외국 기업들과 주재원 가족들이 철수하는 등 상황은 악화되고 있었다. 중국의 국제적 이미지를 지키고자 사스를 은폐한 결과가 더 심각한 국제적 고립으로 이어졌던 것이다.

350) 문제는 싱가포르에서만 180여명의 환자가 발생하고 23명이 숨지는 등, 막대한 인명 피해를 입었지만, 나머지 동남아 국가들은 베트남(63명)을 제외하고는 대부분 10명 미만의 적은 감염자만이 나타났다.

이러한 상황에서 4월26일 방콕에서 열린 아세안+3 사스 정상회의 참가 요청은 고립된 중국으로 하여금 신뢰를 회복할 수 있는 뒤늦은 기회이기도 했다. 이 회의에서 중국 외교부 고위 당국자는 사스 대응을 위한 공동협력체제를 구축하여 각국별로 이루어지고 있는 자국민 보호대책을 공유하고, 공동 백신 개발연구팀을 발족시키겠다는 계획을 발표하게 된다. 먼저 10만 위안의 정부출연금을 시작으로 향후 APEC에서 사스 등에 전염병에 대비하기 위한 보건대책반(HTF: 현재는 보건실무그룹(HWG)) 구성에 착수하였다.³⁵¹⁾ 한 달 뒤인 6월3일, 중국 정부는 아세안+3 국가들과 사스에 대한 정보공유를 강화하고자 베이징에서 사스 심포지엄을 개최하는데, 여기서 가오치양(高強) 위생부 부부장은 “중국정부는 자국 국민뿐만 아니라 국제사회에 대해서도 책임을 진다”고 다시한번 강조하였다.³⁵²⁾ 아울러 자국 국민이 외국 방문시 사스에 감염되지 않았다는 건강증명을 지참하도록 조치해 나가기 시작한다.³⁵³⁾

둘째, 대외적 불신을 떨쳐내야 하는 상황에서 대규모 감염환자가 발생했음에도 WHO 및 국제사회의 신뢰를 잃지 않았던 싱가포르의 적극적인 위험소통 노력은 중국정부로 하여금 하나의 모범사례가 되었을 뿐만 아니라 회담 참석을 수용케하는 배경이 되었다. 사스에 대한 국내적인 안보 의제화 이후 싱가포르가 취한 가장 두드러진 전략은 적극적인 글로벌 차원의 위험 소통 노력이었다. 신속, 정확한 정보의 제공과 이를 통한 대외적 신뢰구축은 싱가포르의 국제사회와의 위험소통 과정에도 그대로 반영되었다고 볼 수 있다. 실제로 싱가포르는 발병 초기부터 감염 현황 및 주의사항에 대한 정보를 다양한 매체를 통해 정부들과 공유함으로써 사스의 글로벌 확산을 막는데 기여하였다. 대표적인 사례는 3월 15일 뉴욕발 프랑크푸르트행 항공기 SQ25기 탑승객의 격리조치 사건이다. 당시 자국의 사스 의심환자가 탑승했다는 정보를 신고받은 싱가포르 당국은 이를 WHO를 통해 신속하게 전파하였으며, 프랑크푸르트 공항 측은 미리 방역조치를 취해놓고 탑승객들을 격리함으로써 사스가 유럽 대

351) Lyall Breckon, "SARS and a New Security Initiative from China", CNA. (2003), p. 6.

352) Breckon, 2003, p. 8.

353) 주목할 점은 중국정부가 사스의 확산이 절정에 달했던 4월~6월 동안 아세안 국가들과 다양한 이슈를 통해 접촉하면서 공조약속 뿐만 아니라 크고 작은 투자와 원조의 제공 약속도 병행하였다는 점이다. 이 기간 동안 중국은 동남아시아 및 한국, 일본과 무려 30차례 이상의 경제·안보 사안의 합의를 도출하였다. Breckon, 2008, pp. 7-9.

룩으로 번지는 최악의 사태를 예방하기도 하였다.³⁵⁴⁾ 이와같이 싱가포르
는 엄격하고 투명한 대응을 통해 대외적으로 고립되기는커녕 오히려
WHO와 국제사회의 신뢰를 확보해 나갔다. 즉, 중국을 비롯한 주요 감
염국들이 나아가야할 위험소통의 방향을 제시했다고 볼 수 있다.

싱가포르가 사스와의 치열한 전쟁을 벌이는 동안 아세안+3에 참석
한 중국은 은폐로 점철된 사스 발생 초기단계의 정책에서 벗어나 국제사
회와의 적극적인 정보 공유에 나서게 된다. 주칭성(朱慶生) 중국 위생부
부부장은 아세안+3(한·중·일) 보건 관계관 회의 마지막 날 “우리는 아시
아 국가들과 협력할 것”이라며 그 실천으로 “향후 중국에서 일어나는 모
든 사스 사례를 투명하고 솔직히 공개하겠다”고 강조했다. 실제로 중국
은 체온 검사 의무화 등 실천적인 방역 강화에 돌입하게 된다.

‘아세안+3’ 보건 관련 고위관계자 회의 결과 각국은 사스 확산을
방지하기 위해 공동보조를 취하기로 하는 내용을 담은 공동성명을 채택
했으며 참여국 모든 출국자에 대해 모든 출국자들은 의료진의 감독 하에
체온과 호흡기 증상 등을 검사해 사스 의심증상이 있을 경우 출국을 금
지하고 검역 조사서를 제출해야 했다. 또 사스 발생이나 환자 역학조사
에 관한 정보 교류를 강화하고 항공기 소독을 철저히 하며 육로나 해상
여행자들에 대해서도 출발 전 검진 등을 실시하는 내용도 포함되었다.

이러한 흐름 속에서 '2003년 4월 26일 쿠알라룸푸르에서는 아세안
과 한국, 중국, 일본의 보건 장관이 참석한 회담이 열렸으며 사스 발병과
감염을 막기 위한 공동대책을 채택하게 된다. 그 주요 내용은 공항이나
항구를 통해 출국하는 여행객들에 대한 철저한 검역을 의무화하도록 하
고 사스 추가 발병에 대처하기 위한 정보교환을 위한 아세안 센터 설립
에 합의하였다. 보다 중요한 점은 자칫 상징적인 의미의 성명 도출로 마
무리되기 쉬운 고위급 회담이었지만, 싱가포르가 자국이 처음 도입한 공
항 내 체온 검사 시스템을 아세안 및 한중일 모두에 적용토록 한 것이
다.³⁵⁵⁾ 이를 토대로 싱가포르는 입출국과 관련한 사스 방역시스템을 동
아시아 차원에서 표준화하는 결과를 도출하였다. 사흘 뒤인 4월 29일
에는 아세안과 중국의 사상 첫 질병 대책 정상회담이 4월 29일 방콕에서

354) WHO, 2006, p. 15.

355) 여기에는 싱가포르가 아세안 회원국들에 자국이 개발한 열영상 스캐너를 기증
하기로 한 것이 주효하였는데, 이 열병감지기는 대규모 인원을 대상으로 신체
접촉 없이도 사스 증상의 주요 원인인 발열 수치를 모니터링할 수 있다는 점
에서 회원국들에 환영받았기 때문이다.

열렸으며 전세계로 번지고 있는 사스 전염을 막기 위한 공동 전략안을 도출하였다. 정상회담을 제안한 싱가포르의 고축동 총리는 사스가 지역 경제에 미치는 영향을 최소화하기 위한 효과적인 대책을 마련토록 하는 공동성명 역시 발표되었다.

4) WHO-글로벌 다자 행위자와의 적극적 연계

싱가포르의 사스 대처 과정에서 빼놓을 수 없는 또 한가지의 특징은 역외, 글로벌 보건 거버넌스의 가장 중요한 당사자인 WHO와 긴밀히 공조했다는 점이었다. 전세계 사스 통제의 핵심 행위자라 할 수 있는 WHO와의 관계에서 초기부터 싱가포르 정부는 다른 어떤 국가보다도 긴밀한 관계를 유지하였다. 싱가포르 보건부는 자칫 국내 관광산업의 위축을 낳을 수도 있는 감염자 정보를 현지 사스 방역 상황과 함께 모든 국가에 상주한 관광청에 실시간으로 고지하였다. 특히, 싱가포르는 미래 위협에 대한 선제적 대응 차원에서 잠재적인 중요성을 갖는 사스 바이러스의 정보들을 꾸준히 수집해왔는데, 이를 부처간 공유하기 전부터 WHO에 신속하게 제공, WHO가 조기에 ‘세계 위험 경보(global alert)’를 판단하고 발령하는데도 큰 영향을 미쳤다.³⁵⁶⁾

더불어 싱가포르는 사스 퇴치를 위해 WHO가 권고한 국제 표준 방역 체계보다도 엄격하게 사스를 관리하였다. 다른 어떤 국가보다도 감염자 및 감염의심환자에 대해서 가혹하리만큼 격리 수용을 강제하였으며 최초로 체온 검사를 의무화하는 항공 검사 시스템을 도입한 것도 싱가포르였다. 이를 반영하듯 WHO는 싱가포르에 238명의 감염환자가 발생하였음에도 불구하고 홍콩, 광둥, 베이징, 토론토, 타이페이 등에 발령한 여행자제 권고지역 명단에 싱가포르를 넣지 않았다. 이 과정에서 철두철미한 싱가포르의 방역 체계를 취재한 한 외신은 “싱가포르가 여행자제권고 지역이라는 WHO의 ‘낙인’을 피할 수 있게된 이유로는 자국민에 대한 가혹한 규제가 있었기 때문이다.”라고 비판하기도 하였다. 그러나 싱가포르의 엄격한 사스 관리 시스템이 국제사회와 이와 같이 다른 어떤 국가

356) 2006년, WHO는 사스 위기에 대한 각국 정부의 대처방안에 대해 재평가 작업을 실시하였는데, 싱가포르는 “신속한 협력과 사스의 글로벌 확산을 예방하는데 필수적인 정보를 제공함으로써 전염병 극복을 위한 21세기 국제사회의 혁신적인 커뮤니케이션을 보여주었다”는 평가가 덧붙여졌다. Yoshikawa, 2012, p. 312.

보다도 WHO의 권고 조치들을 적극 이행함으로써 국제적 신뢰를 확보하게 된다. 실제로 사스 환자 발생에서 최종 사스 퇴치를 선언할 때까지 싱가포르의 국내외 대응 조치들은 WHO의 가이드라인과 맞닿아 있었다.

<표 6-6> WHO의 권고사항과 싱가포르 정부의 대내외적 조치들³⁵⁷⁾

(G: 글로벌 차원의 협력 / R: 지역 차원의 협력 / N: 국내적 조치)

일자	WHO	싱가포르
3. 12	이상 폐렴에 대해 ‘Global Alert’ 조치	
3. 13		싱가포르 보건부, 몇 명의 이상 호흡기 질환 발병 사례를 WHO에 보고(G)
3. 15		독일행 항공기에 자국의 이상증상 의심환자가 탑승하고 있음을 독일 당국에 즉시 전달(G)
	이상 폐렴을 사스로 명명, 해외 여행객들에게 주의 당부 / 사스 의심 증상 및 통제 가이드라인 발표	범부처 사스 task force 구성(N)
3. 16		병원내 사스 의심 환자 대처를 위한 가이드라인 발표(N)
3. 17		강화된 전염병 법안(Infectious Disease Act) 개정 하에 사스를 신고-통지 의무를 강제하는 질병으로 분류(N)
3. 20		WHO 실험실 네트워크에 가입된 연구팀이 싱가포르 환자에게서 사스의 코로나 바이러스 미생물 규명, 보고(G)
3. 21	7개 감염국 환자 임상 조사를 통해 보다 완전한 사스 병원균 형태를 각국에 제공 / 각국의 의심 환자에 대한 정보 공유를 권고	싱가포르에 최초의 WHO 파견 조사단이 도착, 공동 조사 시작(G)
3. 22		Tan Tock Seng 병원이 사스 의심 환자만을 격리, 관찰, 치료하는 전

357) World Health Organization. 2006, pp. 3-48.

		용병원으로 지정 (N)
		아세안 내 사스 핫라인 설치 (R)
3. 23		사스에 노출되었던 300명 이상의 사람 모두 10일간 자택 격리조치, 병원 출입금지, 추적 감시 실시 (N)
3. 24		Infectious Disease Act 전격 시행, 의심환자 740명 10일간 격리 (N)
3. 26	WHO 임상 네트워크에 소속된, 전세계 13개국 80명의 의사들 회의, 현재의 상황 진단, 토론. 효과적인 치료법을 발견 못함 / 사스 발원지가 중국 광둥으로 결론	모든 초등학교, 중학교, 대학, 주요 기관들에 3월 27일부터 4월 6일까지 폐쇄 명령 (N)
3. 27	새로운 여행 권고 수칙 발표: 국제선 승객들은 자신의 사스 증상 및 의심환자와의 접촉여부를 보고하는 인터뷰를 실시하도록 권고	
3. 29		창이공항에 간호사들이 사스 영향 지역에서 입국한 승객들을 대상으로 스캐너 시각장비를 통한 심사 시작 (G)
4. 2	WHO, 홍콩을 광둥과 함께 핵심적인 여행 자제 권고지역에 포함시켜 발표	
4. 6		국무총리 산하 사스 대응을 위한 Ministerial Committee 출범 (N)
4. 14	캐나다와 미국에서 사스 바이러스 계놈 지도가 발표됨	
4. 16	WHO, 사스의 코로나 바이러스를 지금껏 존재하지 않았던 새로운 병원균으로 명명	
4. 26		팔라렘푸르에서 사스 대응을 의제로 한 ASEAN+3 보건 장관회의

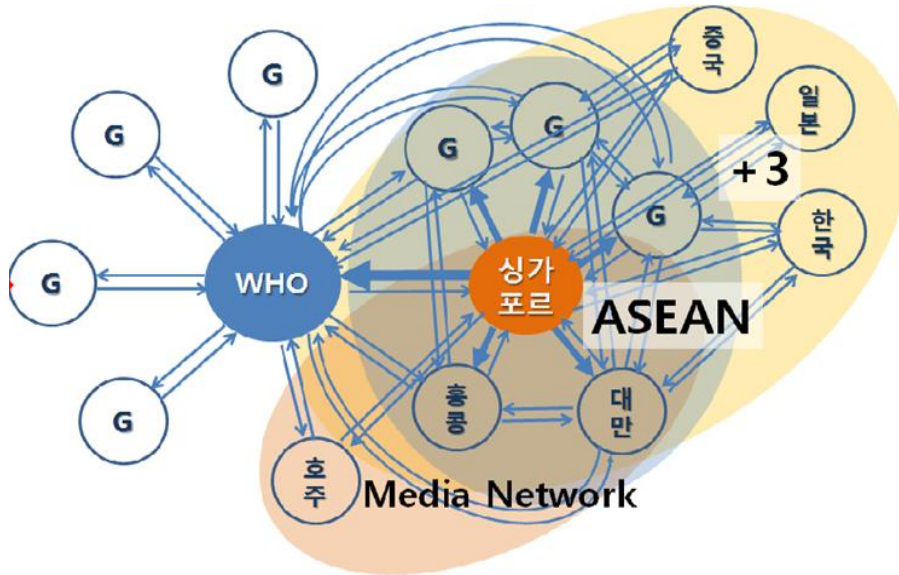
		개최 주도 (R/G)
4. 29		방콕에서 아세안과 중국 간 질병 대책 정상회담 개최, 글로벌 사스 전염을 막기 위한 공동 전략안 도출 (R/G)
5. 21		국제 사스 전용 방송채널 설립 / 전파를 타기 시작 (G)
5. 31	WHO, 싱가포르를 사스 청정지역으로 공식 발표함	
6. 5		캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남에 사스 대응 정책 공유 및 공동 현장조사를 실시하기로 합의 (R)

출처: WHO, 2006를 토대로 재구성

위 <표 6-6>에서 알 수 있듯이, 싱가포르는 WHO의 사스 통제 가이드라인이 발표되는 즉시 이와 관련된 국내외적 조치를 취하였으며, 일부 정책들은 싱가포르가 독자적으로 마련, 국제적으로 공유하였다. 특히, 싱가포르는 사스 위기 동안 발표된 해외 보고서와 방송을 분석하고 불확실한 정보에 대해서 신속하게 의문제기 및 정정을 요청함으로써 국제사회가 사스에 대한 올바른 정보를 공유할 수 있도록 글로벌 차원에서의 적극적인 위험 소통을 시도하였다. 심지어 해외 언론이라도 왜곡된 정보를 계속 배포하는 경우, 정보매체문화부(MICA)는 이를 바로잡고자 다양한 미디어를 통해 논쟁하고 반박하는 역할을 수행하였다. 더불어 사스 전문 TV 채널을 개설, 홍콩, 대만, 오스트레일리아 방송사도 참여하는 프로그램을 송출함으로써 사스 위기를 공유하는 국가들 간의 공통 관심을 짚어주고 해결책을 공유할 수 있는 핵심 미디어로서 기능하였던 점이 특징이다. 종합하면, 싱가포르는 사스 대응을 위한 대외적 협력에 있어서 양자적 접근과 한중일 3국을 포괄하는 광역 차원의 다자적 접근을 병행하였으며, 이 과정에서 WHO와도 긴밀히 소통하였다. 특히, 사스의 확산 추이에 따라 WHO가 실시간으로 전파했던 가이드라인을 국내 및 지역 차원에서 신속히 반영하도록 나섰을 뿐만 아니라 글로벌 차원의 정보 공유를 위한 대책들도 선제적으로 제안하게 된다. 그 결과 지역 내에서는 표준화된 방역 체계를 구축해나갈 수 있었으며, 동시에 아세안을 넘어 사스의 지구적 확산을 막는데 중심적 역할을 하게 되었다고

볼 수 있다.³⁵⁸⁾

<그림 6-11> 싱가포르의 사스 대응전략: 국제기구-다자 행위자 공조 모델



4. 소결

2003년의 사스(SARS) 위기는 전세계에 충격을 가했던 21세기 최초의 글로벌 보건안보 이슈였다. 새로운 변종 바이러스에서 촉발된 사스는 약 7개월간 발원지인 중국에서 시작하여 홍콩과 대만, 나아가 동남아시아와 북미, 유럽에까지 확산되기도 하였다. 또한, 바이러스의 실체 확인과 방역 대책을 두고 WHO와 전세계가 초미의 관심을 기울였던 글로벌 차원의 점증/연계형 위험이슈의 특징을 보인다. 본고의 분석틀을 사스 사례에 적용한 결과, 싱가포르는 초기 단계에서부터 자국 뿐만 아니라 아세안+3, WHO, 다국적 전문가 집단 등 다양한 행위자들을 논쟁에 참여시킴으로써 국가, 지역, 글로벌 차원에서 이를 중요한 안보 문제로 의제

358) 일견 과도해 보이는 이러한 싱가포르의 조치들은 개개인의 인권을 침해한다는 비판도 제기되었지만, 생명을 담보로한 전염병의 위기상황 속에서 인구밀집형 도시 시스템이 조속히 정상화를 달성하기 위한 노력이었다는 점에서 합리적이었던 반박도 이어졌다. John Duncanson, "How Singapore avoided WHO advisory" *Toronto Star*, (April 25, 2003).

화하는 ‘글로벌 다자 행위자 공조형 접근’을 시도하였음이 드러난다. 그리고 실시간으로 감염현황에 대한 투명한 정보를 공개함으로써 과감한 방역 정책을 위한 신뢰를 확보하는 방식으로 전개되었다. 싱가포르의 전략은 일국 차원에서 매우 제한적인 협력에만 의존하다 대규모 감염자를 낳았던 홍콩, 대만의 대응 사례와도 차별화 된다. 이들은 특히 확산 초기, 정치적인 제약 여건으로 중국이라는 카운터 파트가 제공하는 왜곡된 정보에만 의존하거나 WHO 등과 긴밀히 정보교환을 하지 못함으로써 오히려 대규모 감염자를 세계에 확산시키는 결과를 초래했기 때문이다.

이와 달리 싱가포르 정부는 자국 내 대규모 감염 의심환자들의 확산을 인지한 직후, 매우 엄격하게 감염환자들을 관리해나갔고, 그 어느 국가보다 투명하고 정확하게 환자들의 관리 정보를 공유하였다. 이러한 체계적인 방역대책과 투명한 정보 공유 덕분에 싱가포르는 무려 200여명의 대규모 감염자가 발생했음에도 불구하고 역내외 정부 및 국제기구와의 관계에서 신뢰를 유지할 수 있었던 점이 특징이다. 또한, 경제적 타격에도 불구하고 사스 대응 기간 WHO로부터 ‘여행금지국’으로 지정되지 않는 등, 다른 감염국들과 비교하여 안정적인 국가 기능 역시 펼쳐나갔다. 이 같은 상황은 싱가포르가 글로벌 차원에서 국제기구와 전문가 집단, NGO 등을 포괄하는 다자 행위자 공조 전략을 펼칠 수 있는 기초가 되었음은 물론, 아세안에서 베트남 다음으로 가장 빨리 ‘사스퇴치국가’로 자리매김할 수 있는 원동력이 되었던 것이다.

그러나 이러한 글로벌 차원의 공조가 활발히 이루어진 배경에는 단순히 정책방향에 대한 싱가포르의 의사결정으로만 이루어진 것은 아니며, 감염현황에 대한 정보 제공뿐만 아니라 관련 기술지원, 의료지식 측면에서도 국제사회에 기여했다는 사실 역시 존재한다. 공항용 열상감지기의 개발과 상용화, 아세안 회원국에 대한 무상 제공, 그리고 백신 개발과 글로벌 차원의 전문가 워크숍 지원·운영 등이 대표적이다. 즉, 글로벌 차원에서의 사스 대응과정은 싱가포르가 보유하고 있던 기술, 지식 자원을 위험소통과정에서 적시적소에 적절히 활용하였던 사례라고도 할 수 있을 것이다.

VII. 결론

1. 신흥안보 유형과 적합 거버넌스

본 연구는 탈근대 시대에 부상하고 있는 신흥안보들의 특징과 이에 적합한 거버넌스 메커니즘을 그려보고자 싱가포르가 직면했던 동남아시아의 신흥안보 사례를 중심으로 논의를 펼쳐보았다. 초국가성과 가변성, 불확실성을 공통적으로 안고 있는 신흥안보 위험은 이슈가 발생한 당사국이나 지역 내에 집중적인 영향을 미치기도 하고, 때로는 지역을 넘어 글로벌 차원의 이슈로 확대되기도 한다. 또한 중대한 안보적 사안으로 신속하게 변환되는 위험이 있는 반면, 의제화가 되기까지 상당한 시간이 걸리며 논쟁이 끊이지 않는 이슈도 있다. 따라서 초국가적 도전에 직면한 국가는 해당 위험이 국가 차원에서 뿐만 아니라 지역 및 글로벌 차원에서의 협력을 모색해야 하는 사안인지를 살펴보게 되고, 국내외 행위자들과의 공조관계에서 책임과 권한을 어떻게 분담할 것인지에 대한 판단을 내려야 한다. 본 연구는 각 신흥안보 위험유형 분석틀과 이에 친화적인 적합 거버넌스의 모델의 유형을 제시하고 나아가 이를 적시적소 전환할 수 있는 메커니즘을 싱가포르의 대응사례를 통해 검토해 보았다. 분석 결과 우선, 4가지 각 신흥안보 위험이슈는 유형별로 적합한 거버넌스 방식이 요구됨을 확인할 수 있었다.

1) 돌발/한정형 신흥안보 이슈와 역내 정부 주도형 전략

앞서 이론적 분석틀에서 제시한 바와 같이 ‘돌발/한정형 지역 위험 이슈’는 일차적인 피해가 발생 국가 및 인접한 지역을 중심으로 즉각적으로 발현되기 때문에 현지 및 지역 수준에서 중대 안보이슈로 수용되는 위험이슈이다. 반면 다른 지역으로 확대·연계될 가능성이 적으므로 신속한 피해의 복구에 자원을 투입하는 것이 관건이 된다. 따라서, 필요 자원을 일원화하여 동원·투입할 수 있는 정부 중심의 대응으로 가되, 국제사회의 지원을 받더라도 현지 정보에 익숙한 역내 정부나 지역 공동체가 수습의 주도권을 갖는 ‘역내정부 주도형’ 거버넌스 전략을 취하는 것이 바람직하다. 2004년 쓰나미 사태는 이러한 유형에 부합하는 전형적인

지역 돌발/한정형 신흥안보 이슈였다. 쓰나미는 발생 직후 아세안 지역 뿐만 아니라 전세계의 미디어의 관심을 모았으며 국제사회는 구호물자와 재정 원조를 포함하여 다각적인 지원을 펼쳤다. 그러나 인도네시아를 비롯하여 주요 피해국 정부의 중심적 역할이 부재한 채 왜소한 지원은 현지에 대한 정보 부족, 종합적 관리체계 부재, 피해지역과 중앙정부의 정치적 갈등 등 다양한 문제를 유발하며 효과를 보지 못했고, 결국, 이러한 위험 유형에 대한 역외 행위자 주도형의 거버넌스가 가진 한계를 노출하였다고 볼 수 있다.

하지만 당시 거의 피해를 입지 않았던 싱가포르가 주도한 정부차원의 전격적인 지원들, 특히, 전세계에서 유입된 물자와 구호인력을 수용할 수 있는 재건 인프라의 구축은 피해국 중앙정부가 관리·조정 중심적 역할을 수행할 수 있는 기반이 되었다. 이를 통해 복구된 인프라와 재건 사업이 순조롭게 이루어지면서 대표적인 피해국이었던 인도네시아와 말레이시아는 매우 빠른 경제회복을 보이기도 하였다. 결국, 쓰나미 대응과정에 나타난 싱가포르의 지원 초점은 쓰나미 당시 미비하였던 역내 정부가 리더십을 발휘할 수 있는 거버넌스 구조로 재편하기 위한 시도였다고 볼 수 있을 것이다. 나아가, 쓰나미의 사례는 시급한 대응이 필요한 지역 차원의 돌발적 위험이슈에 대해 비체계적인 글로벌 차원의 대응보다는 현지의 정보와 경험이 풍부한 역내의 주도적 대응이 적절했음을 시사한다고 볼 수 있다.

2) 돌발/연계형 신흥안보 이슈와 역외 정부 공조형 전략

‘돌발/연계형 글로벌 위험이슈’는 위험요소가 즉각적인 피해 결과로 발생되면서 그 범위가 지역을 초월한 글로벌 차원에까지 미치며, 일회성으로 끝나지 않고 2차, 3차의 연쇄적인 피해가 나타날 수 있는 위험에 해당한다. 때문에 위해요인이 어디에서 유발되었는지, 원인에 대한 규명 역시 중요해지며, 정부차원의 긴급한 대응이 요구되는 사안이라 할 수 있다. 동시에 근본적인 해결을 위해서는 역외 행위자와의 적극적인 협력 역시 필수불가결한 신흥안보 유형이기도 하다. 지구적인 연계망을 가진 테러 집단에 대한 추적, 검거, 등은 글로벌 차원에서 국가 간의 긴밀한 정보 소통과 협력이 있어야만 가능하기 때문이다. 따라서 위험 이

슈의 긴박성을 인지하고 빠른 의사결정을 취할 수 있는 정부 간의 실효적인 공조체제를 수립하는 것이 관건인 것이다. 즉, 광범위한 정보를 수집, 생성할 수 있는 정부가 중심이 되어 해결 방안을 모색하되, 국가 간의 상호 긴밀한 소통을 통한 협력이 필요한 유형으로서 역외정부 공조형 거버넌스를 필요로 하는 위험 유형이라 볼 수 있다.

이 유형에 해당하는 동남아시아의 폭탄테러 사례를 분석한 결과, 당시 아세안 회원국들은 저마다 다른 종교와 대내외적 환경에 놓여 있었기 때문에 이슬람 급진주의자들이 주도한 폭탄테러에 일치된 입장을 표명하기 어려웠고, 공동의 대테러 공조체제는 제대로 기능하기 어려웠다. 그러나 대외환경 변수에 그 어느 국가보다도 민감했던 싱가포르의 폭탄테러를 지역의 중요한 안보적 의제로 다루고자 하였고, 이것이 역내의 소극적 그룹의 반대에 부딪히자 이를 아세안 뿐만 아니라 미국 등 주요 서구국가들을 포괄하는 글로벌 의제로 전환시켰다. 특히, 이 과정에서 폭탄 테러의 지역안보 쟁점화, 아세안 내 적극적 대응그룹의 분리, 아세안 및 역외의 행위자 포섭 전략, 새로운 대테러 공조체제의 마련 등 이른바 ‘번역의 4단계’로 불리우는 네트워크 전략을 펼쳐나갔다. 결과적으로 싱가포르의 지역 차원에서 실효적 대테러 공조체제 마련의 기초가 되는 법적 구속력을 가진 아세안 헌장(Charter)을 출범시키는 성과를 거두었다. 싱가포르의 폭탄테러 대응 사례는 돌발/연계형 글로벌 신홍안보 이슈에 대해 지역차원의 공조 전략이 가진 한계를 인식하고 미국을 포함한 ‘역외 정부 공조형’ 대응전략으로의 전환을 통해 도전을 극복하는 과정을 보여준다. 과정을 보여준다. 으로 변모하는 과정을 보여준다. 나아가 신홍안보 위협의 대응 거버넌스 메커니즘에 있어서 네트워크 전략의 효과성을 입증했다는 점에서도 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다.

3) 점증/한정형 신홍안보 이슈와 역내 다자 행위자 참여형 전략

‘점증/한정형 신홍안보 위협이슈’에는 환경파괴 문제와 같이 특정 국가와 지역에서의 핵심적인 쟁점으로 부상할 가능성이 높은 위협이슈이다. 다만, 앞서 언급한 바와 같이 피해가 즉각적으로 발현되기보다는 일정 시간을 두고 점증하는 유형이므로 관련 이슈가 얼마나 심각한 수준인지, 그 책임소재는 누가, 어느정도를 부담해야 하는가를 두고 피해 당사

국과 주변국간의 치열한 논쟁이 발생할 수 있다. 또한 이 과정에서 담론의 주도권과 첨예한 역내의 대립관계를 조정하기 위해 역내의 정부 뿐만 다양한 층위의 시민단체, NGO, 기업, 전문가 집단들이 논쟁에 참여하는 유형이기도 하다. 실제, 동남아시아의 연무 사례에 적용해보면, 연무는 발원국인 인도네시아 뿐만 아니라 인접한 싱가포르와 말레이시아에 대기 오염의 피해가 집중되었던 지역 이슈였다. 또한 대기 오염 농도의 점진적인 증가와 같이 위험성이 역시 점증하는 특징을 지닌 대표적인 지역 차원의 점증/한정형 위험이슈임을 확인하였다.

실제 인도네시아의 초국경적 연무 사례에 적용한 결과, 초기 협상에서 연무 문제가 얼마나 심각한 사안인지 당사국 간의 치열한 논쟁이 벌어졌음을 확인하였다. 예방책의 마련과 강제에 있어서도 인도네시아와 싱가포르는 장기간 합의점을 찾지 못했으며, 정부간 협상은 장기간 교착에 빠지곤 했기 때문이다. 이는 국지적 차원에서 점증하는 위험의 특성상 초국가적인 안보 의제화에 합의하기까지 참여국마다 시급성에 대한 인식의 차이를 낳을 수밖에 없다는 점을 보여준다. 연무 사례에서도 싱가포르는 이를 극복하기 위해 역내의 또다른 행위자들을 포섭하고 양자협상 뿐 아니라 현지, 지역 수준에서 직접적·간접적인 공약을 펼쳐야만 했다. NGO, 민간기업, 현지공동체를 포함한 다양한 행위자를 포섭함으로써 환경문제에 대한 여론을 조성, 인도네시아를 우회적으로 압박했던 싱가포르의 대응방식 전환이 이를 보여준다. 이러한 전략은 효과적이었고, 10여년 간 구속력 있는 연무방지협정(ATPH)의 의회 비준을 미뤄왔던 인도네시아 의회가 이를 결국 승인하게끔 하는 외교적 성과를 낳게 된다. 이는 연무로 대표되는 지역 차원의 쟁점이슈이자 점증/한정형 신흥안보 위협에 대해 역내 정부 주도형 전략이 가진 간 한계점을 보여줌과 동시에 역내의 다자 참여형 거버넌스의 적실성을 확인한 사례라 할 수 있을 것이다.

4) 점증/연계형 신흥안보 이슈와 글로벌 다자 행위자 공조형 전략

‘점증/연계형 신흥안보 이슈’는 전염병과 같이 그 파급효과가 점진적으로 확산되면서 결국에는 특정 지역에 국한되지 않고 글로벌 차원으로 확산될 가능성이 있는 위험 유형이다. 때문에 근본적인 위해요인의

해결을 위해서는 위험의 발원지에 대한 추적과 백신 등의 개발 등 글로벌 차원의 정보 공유가 필요하다. 또한, 이 과정에서 전담 국제기구 뿐만 아니라 전문가 집단, 민간 단체 등 다양한 행위자가 참여할 수 있는 공간이 마련된다. 이러한 유형의 사례로 본고에서 살펴본 사스(SARS) 이슈는 발원지인 중국 뿐만 아니라 전세계에 충격을 가했던 21세기 최초의 글로벌 보건안보 이슈이자 점증/연계형 위험이슈의 특징을 띤다. 사스 사례를 살펴보면, 대규모 감염에 노출되었던 싱가포르가 어떻게 대응을 해나가는지를 보여준다.

초기 단계에서 싱가포르 정부는 자국 내 대규모 감염 의심환자들의 확산을 인지한 직후, 매우 엄격한 방역정책을 펼침과 동시에 지구적 차원의 위험소통에 나섰고, 그 어느 국가보다 투명하고 정확하게 환자들의 관리 정보를 공유해나갔다. 또한, 중국 정부의 정보 은폐 속에서도 싱가포르는 자국의 감염 확산 정보를 제공했을 뿐만 아니라 아세안+3, WHO, 다국적 전문가 집단 등 다양한 행위자들을 논쟁에 참여시킴으로써 국가, 지역, 글로벌 차원에서 이를 중요한 안보 문제로 의제화하였다. 즉, 글로벌 다자 행위자를 대상으로한 광범위한 위험소통 전략은 정치적 제약으로 중국과의 제한된 정보 교류 혹은 일국 차원의 대응을 펼치다가 대규모 감염자를 낳았던 홍콩, 대만과 차별화된 결과를 낳았던 것이다. 결과적으로 본고는 싱가포르가 초기의 대규모 감염에도 불구하고 국제사회의 신뢰를 이어가며 글로벌 차원에서의 긴밀한 협력하에 사스를 퇴치할 수 있었음을 확인하였다. 이러한 싱가포르의 사스 대응 사례는 점증/연계형 글로벌 위험이슈에 대해 아세안+3 및 WHO와 역외 국가를 포괄하는 광범위한 ‘글로벌 다자 행위자 공조 모델’로의 거버넌스가 주효하였음을 보여준다.

위 4가지 사례분석을 통해 나타난 신흥안보 위험이슈에 대한 싱가포르의 대응 전략을 살펴보면, 새로운 초국가적 도전에 직면한 국가는 위험이슈가 안보적 문제로 전환되는 과정에서 국내외 행위자들과의 공조관계에서 책임과 권한을 어떻게 분담할 것인지에 대한 결정을 내려야 하는 중요한 국면에 마주하게 된다. 이 때, 위험 이슈가 얼마나 긴급한 사안인지, 파급력의 범위가 어느 정도까지 확대될지에 대한 문제 등을 고려하여 대응 방식을 취해야 하며, 동시에 위험에 대한 대응방식은 사회

적 진공상태에서 자동적으로 이루어지지 않는다는 사실을 고려해야 함을 시사한다. 각 지역마다 서로 다른 지정학적 맥락을 갖고 있고, 내부적으로도 정치체나 권력의 집중도, 시민사회의 역량 등이 다르기 때문에 지역적 특수성이 변수로 작용하기 때문이다. 실제 동남아시아에는 ‘아세안 방식’이라는 강고한 근대적 질서 요인이 존재했으며 특히 지역적 사안에 있어 동남아시아를 넘어 역외 국가와의 관계에서 갈등을 일으키는 중요한 요소로 작용하였다. 싱가포르가 따라서 신흥안보 위협이슈에 적절히 대응하기 위해서는 위협의 특징을 파악하고 적합한 거버넌스 방식으로 이행하는 전략 만큼이나 대응 과정에 나타날 수 있는 지정학적 변수를 극복하기 위한 역내외의 다양한 행위자들과의 위험소통 전략이 필요함을 시사한다.

2. 적합 거버넌스의 메커니즘과 싱가포르의 전환 역량

이른바 한 나라의 정치·경제·사회·문화적 역량의 강점과 약점을 모두 포함한 총체적 능력을 의미하는 ‘국력(national power)’은 자연자원, 공업능력, 군사력, 인구, 국민성, 국민 사기, 정부 형태, 정치적 리더십, 이념과 외교적 역량 등이 주요한 평가요소로 사용되어왔다. 하지만 냉전 시기 군사적 대결 가능성을 최우선적 염두에 두고 연구되어왔던 이 같은 국력평가는 탈냉전 이후 그 적실성이 상당부분 제한되게 되었다. ‘전쟁에 대비하는 국가적 역량’은 그 중요성에도 불구하고 이제는 탈근대 시대의 국가가 갖춰야할 수많은 역량 중 한 부분으로 보아야 하는 것이다. 즉, 안보의 초점이 보건, 환경, 사회 이슈 등에서 제기되는 새로운 위협성을 고려해야 하는 복합적인 게임의 양상으로 변화됨에 따라 새로운 접근이 필요하게 된 것이다.

이에 따라 국가 역량 역시 사회의 총체적인 정치권력, 즉 지배의 총역량을 의미하는 것을 넘어 변화된 환경에 따라 새로운 해석을 모색해야 하는 시점에 접어들었다고 할 수 있다. 오늘날 국가가 제공하는 공공재의 범위는 불확실한 시스템에서 발생할 수 있는 다양한 위협유형으로부터의 안전을 보장해주는 것으로 확대되고 있다. 그리고 이러한 초국가적 위험들은 일국차원에서 대처할 수 있는 수준을 넘어 지역, 나아가 글로벌 차원의 협력을 요구하는 사안이 되었을 뿐만 아니라 누구와, 어떠

한 방식으로, 어느 수준에서 공조를 취해야 하는지에 대한 종합적인 이해와 소통능력, 실천 역량 역시 필요로 하고 있다. 이러한 변화가 시사하는 바는 국가가 변화무쌍한 신흥안보 위협에 적합한 거버넌스로 유연하게 전환할 수 있는 메커니즘을 갖추고 있느냐의 문제로 귀결된다.

즉, 본고에서 살펴본 신흥안보 위협이슈에 대한 적합 거버넌스의 메커니즘은 돌발적, 혹은 점증하는 위협요소에 대내외적 위협소통 과정을 통해 필요한 물질, 지식, 인적, 문화적 자원을 동원하여 국가 수준을 넘어, 지역, 세계 수준에서 적절한 대응 네트워크를 재구성할 수 있는 역량이라 할 수 있을 것이다. 본고가 주목한 행위자인 싱가포르의 각기 다른 위협이라는 핵심 변수에 ‘제도·인프라’, ‘정보’, ‘인식(perception)’의 상호작용의 구성 방식을 변화시켜가며 적합 거버넌스의 대응 메커니즘을 수립해 갔음을 알 수 있다.

먼저 제도와 인프라는 대부분의 기존연구에서 중요하게 다룬 바 있으며 법안과 위기대응매뉴얼, 그리고 의료·방역시설 등을 포괄하는 요소라 할 수 있다. 이다. 즉, 일반적인 국가 기능의 기초 조건을 구성하는 위기대응 시스템의 골격이라 할 수 있다. 정보는 위협에 대한 학습과 지식을 포함한다. 위협의 속성 및 관련정보에 대한 데이터와 연구 성과, 그것의 사회부문별 파급효과에 대한 예상 시나리오 등이 정보에 포함된다. 인식(perception)은 위협에 대해 이해하는 방식이다. 즉, 사회의 구성원들은 위협에 대한 복잡한 정보를 구조화하여 그것을 수용하게 되며 이 과정을 통해 향후 충격으로 급변한 환경에 적응하고 발전적인 방향을 모색할 수 있게 된다.³⁵⁹⁾

정보는 위협과의 상호작용을 통해 재생산되며 제도와 인프라를 위협에 맞게 새롭게 바꾸고 보완해주는 역할을 한다. 치밀하게 짜여진 제도와 인프라는 위협을 완화하고 그 속성을 규명함으로써 보다 중요한 정보를 확보하게 하는데 일조하게 된다. 즉, 위협을 매개로 한 제도·인프라와 정보의 관계는 결국 ‘위험에 대한 통제’(risk control)’ 역량을 결정짓는 상호구성적 메커니즘이라 할 수 있다.

또한 정보는 위협을 매개로 사회 구성원들의 인식체계에 큰 영향을 미친다. 정보는 인식의 범위를 결정하며 정확하고 풍부한 정보는 사회 구성원들의 혼란을 막고 위협에 적응할 수 있는 결정의 폭을 넓혀주

359) 윤정현, “동아시아 사스 위기와 네트워크 지식국가의 복원력,” 김상배 편, 『네트워크 시대의 외교안보』, (서울: 사회평론, 2014), pp. 305-308.

는 기반이다. 나아가 향후 위험을 전망하고 구성원 스스로가 미래의 위험에 대비할 수 있도록 기능한다. 반대로 인식은 정보에 대한 사회적 욕구를 표출시키며 위험에 대한 정보의 축적을 자극하는 촉매제로 작용한다. 따라서 양자의 관계는 미래의 위험에 대한 지식과, 대응 방법에 대해 공동으로 합의해나가는 일련의 과정인 것이다. 다시말해, 위험을 매개로 한 정보와 인식의 관계는 ‘위험에 대한 소통(risk communication)’ 역량을 결정짓는 상호구성적 메커니즘이라 할 수 있다.

마지막으로 제도·인프라와 인식의 관계를 보면, 제도와 인프라는 위험상황에서 규준과 안정적인 활동을 보장하는 사회기반을 제공함으로써 구성원들의 행동양식에 영향을 미치는 인식의 범위를 결정한다고 수 있다. 반대로 인식은 제도와 인프라가 제약하는 행동양식의 범위가 수용 가능한 수준에서 개인의 안위에 실질적인 도움이 되는지를 판단하고, 이에 대한 피드백을 제공한다. 즉, 구성원들의 인식은 현재의 불완전한 제도와 인프라를 변화하는 환경에 맞게 보완·발전시키도록 끊임없이 요구하며 이를 통해 제도와 인프라는 새로운 위험에 적합한 형태로 진화하도록 자극받는다. 결국 이러한 과정들은 한 사회의 위험을 감내할 수 있는 (risk tolerance) 역량을 결정해나가는 제도·인프라와 인식간의 상호 구성적 메커니즘이라 할 수 있다.

그렇다면, 신홍안보 위험 거버넌스에 대한 실천적 차원에서 다음과 같은 보다 본질적인 질문을 던지게 된다. ‘싱가포르는 다양한 신홍안보 위험에 맞서 적절한 거버넌스를 전환할 수 있는 힘은 무엇이었는가?’ 그리고 ‘왜 싱가포르는 직간접적인 아세안의 위기에 적극적으로 나설 수밖에 없었는가?’ 이러한 질문은 본 연구사례에 대한 시사점 뿐만 아니라 탈근대 시대의 신홍안보 위험에 대처하는 외교 전략과 함의를 위해서도 필요하다고 볼 수 있다. 신홍안보는 유형과 특성들이 다양해서 경직된 한 가지가 아닌 신속하고 유연하게 대처해나가는 것이 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 싱가포르는 대응 과정에서 특히 이들을 포괄하는 상위적 거버넌스, 이른바 적합 거버넌스로의 전환 역량을 보여주었다고 할 수 있다. 그렇다면 과연 어떠한 국내외적 요인과 특수성이 싱가포르의 적합 거버넌스로의 전환 역량을 뒷받침하였는지에 대해 짚어볼 필요가 있다.

첫째, 싱가포르가 보유한 권력 자원을 들 수 있다. 싱가포르는 아

세안 내에서 상대적으로 높은 하드파워와 소프트파워를 갖춘 유일한 국가이기도 하다. 이는 싱가포르의 매우 역동적인 대응을 뒷받침해준 원동력이라 할 수 있었다. 여기에는 경제력과 군사력 뿐만 아니라 지식 인프라와 경험의 축적, 문화적 수준 등이 포함 될 수 있다. 이러한 다양한 권력 자원은 위기 대응시 이를 적시적소에 적절히 활용할 수 있는 토대가 된다고 할 수 있다. 쓰나미 위기 당시, 인도네시아 아체 지역에 전개하였던 광범위한 군사작전과 대규모 물자지원, 재건사업은 싱가포르가 갖춘 군사력과 경제력에 기반하였음을 부인하기 어렵다. 또다른 사례로 사스 대처 과정에서 역내 회원국에 무상 공급하고 글로벌 허브 공항에 판매하였던 싱가포르가 자체 개발한 열상 감지 센서 등은 기초적인 연구개발 역량과 산업기반이 있었기에 가능한 일이었다. 특히, 연무 문제가 불거졌을 때는 공공 싱크탱크를 내세워 국제 환경NGO 등과 함께 대기오염의 심각성에 대한 실시간 데이터를 공개하였으며 연무방지를 위한 국제적 담론을 주도할 수 있었다. 이러한 사례들에서 보듯이 군사력과 경제력, 지식 인프라 등 국가의 핵심 권력 자원은 탈근대 시대의 신종안보 위협에 직면해서도 유의미한 영향력을 펼칠 수 있는 여전히 중요한 자산임을 시사한다.

둘째, 싱가포르의 지정학적 특수성을 들 수 있다. 규모가 작은 도시국가이면서도 말라카 해협을 지정학적 요충지에 위치한 싱가포르는 대외적으로 개방경제를 표방한 글로벌 허브 국가로 자리매김 할 수 있었다. 그러나 이는 싱가포르에 경제적 번영을 가져다주는 요인이기도 했지만 대외 환경변수에 민감한 영향을 받는 경제적 취약성을 부여하기도 했다. 실제 사스 위기사 싱가포르의 인명피해도 적지 않았지만, 아세안에서 경기침체에 따른 성장률의 저하가 가장 두드러진 국가이기도 했다. 따라서 싱가포르는 다른 회원국들에 비해 실재적 피해가 미약한 위험이라 할지라도 중대한 안보 문제로 쟁점화 되기 전부터 위기 인식과 안보 의제화에 적극적이던 모습을 보이곤 하였다. 동남아시아의 연쇄적인 폭탄테러 당시에도 마찬가지였다. 자국 내에 어떠한 피해가 발생하지 않았음에도 불구하고 이를 매우 중요한 국가안보이자 지역안보로 규정한 뒤, 아세안 전체가 대테러 공조에 나설 것을 주문한 행위 역시 이러한 환경변화에 민감할 수밖에 없었던 싱가포르의 지정학적 특수성을 말해준다.

셋째, 국내적 정치 체제의 특수성 역시 싱가포르의 대응 전략을 설

명해주는 한 가지 요인이 된다. 정부의 통제력이 강하고 정권변화의 불확실성이 낮은 싱가포르를 이를 견제할 야당이나 상대적으로 취약한 여론의 눈치를 보지 않고 축적된 전문 관료집단을 토대로 체계적이고 일관된 국가 전략 수립을 펼쳐나갈 수 있다. 동시에 상황에 따른 신속한 정책 전환 모두가 가능한 정치구조를 가지고 있다. 물론, 이러한 이면에는 권위주의적 정치시스템이 자리하고 있으며 일당 독주를 가능하게 하는 복잡한 선거제도, 제한된 언론과 시민권리의 제약 요소 등 싱가포르 정치체도의 비민주성을 보여주는 부정적인 부분 역시 존재한다. 그러나 신홍안보 위협에 신속히 대처하는 기능적 측면에서 싱가포르 정부는 과감한 의사결정이 가능한 정치적 자율성을 갖고 있음을 부인하기 어렵다. 이는 사스 당시 대내적으로 감염의심환자에게 강제되었던 구금 조치와 같은 매우 엄격한 정책 수단을 가능하게 했던 요인이자 쓰나미 위기발생만 하루 만에 국회차원의 대대적인 원조 계획을 승인하게 할 수 있었던 이유이기도 하였다.

넷째, 아세안의 일원이자 높은 경제 발전을 이룩한 차별화된 회원국으로서의 정체성 역시 동남아시아의 신홍안보 위기에 적극적으로 나서게 한 요인이라 볼 수 있다. 싱가포르는 역사적으로 볼 때, 아세안을 구성하는 핵심 일원이자 경제적, 산업적, 문화적 측면에서 발전된 특수한 위치의 행위자로서 ‘아세안 동질성’과 ‘예외주의적 일원’으로서의 양면적 정체성 가지고 있음을 발견하게 된다. 1969년 아세안의 일원이 된 이후, 싱가포르는 이를 역내 안보 위협을 완화하는 중요한 축으로 삼아 경제발전에 매진할 수 있었다. 그러나 비약적인 경제 발전을 이룩함으로써 다른 아세안 국가에 비해 정치적·경제적으로 높은 위상을 구가한 이후부터는 스스로를 아세안에서 차별화된 역할과 책임을 갖는 회원국으로 규정하게 하는 계기로 작용하였다.

나아가 비슷한 경제적 발전 수준을 보이고 있는 역외의 선진국들과 후발국인 아세안을 이어주는 매개자로서 역할에 보다 주목하게 만들었다. 즉, 아세안 지역질서에 대한 역사적 이해와 서구적 경제, 사회 시스템에 대한 친화성을 동시에 보유한 역내의 유일한 행위자로서 아세안과 역외 세계의 핵심적 소통 창구가 되는 역할을 수행하기에 적절한 행위자였던 것이다. 폭탄테러 당시 대응에 소극적이었던 아세안 역시 테러와의 전쟁에 동참할 필요성을 역설하였던 점, 쓰나미 재건 과정에서 나

타난 인도네시아 정부와 국제사회의 불협화음을 조율하고, 물자지원과 자원봉사단체들의 도움이 원활히 이루어지도록 노력한 점은 이 같은 특징을 잘 보여준다. 즉, 싱가포르의 독특한 정체성은 역내 사안에 대한 책임감과 역내외 공조체제 구축에 대한 주도적 자세를 실천하게 하는 원동력이 되었음을 시사한다.

3. 네트워크 국가의 외교전략적 함의

싱가포르는 다양한 위험이슈에 직면하여 아세안 회원국간 협력 전략에서 국제수준에서의 정부간 협력 전략으로, 더 나아가 NGO와 시민사회, 현지공동체와의 연계를 강화한 글로벌 다자 네트워크 전략으로 유연하게 전환해나가는 모습을 보여주었다. 이러한 복합적인 수준에서 나타난 싱가포르의 네트워크 전략은 대응 수준 뿐만 아니라 정부, 국제기구, 시민사회간, 현지 주민과 민간 기업을 아우르는 다양한 이해관계자들을 고려에 두고 다면적으로 추진되었다는 특징을 보여준다. 물론, 이 과정에서 싱가포르는 아세안의 지역공동체의 발전과 주권존중을 준수하고자 했지만, 동시에 위험의 근본적인 원인을 해결하기 위해 글로벌 차원에서 의제화하고 다양한 행위자들을 포섭하는 등 아세안 방식과 일견 상충될 수 있는 선택을 해야했던 것도 사실이다. 그러나 이러한 국면에서는 NGO와의 연계를 강화하고 정부는 조력자로서 역할하는 등 전략적인 선택을 통해 역내 회원국들과의 갈등을 최소화하고 목표하는 방향으로 공조체제의 구도를 이끌어 나갈 수 있었다.

즉, 싱가포르는 이해관계자간의 공통분모를 찾아가는 과정에서 하드파워적 한계와 지정학적 질서의 구조적 제약을 극복하였다고 볼 수 있다. 또한 각 수준에서 영향력 측면, 규범적 측면 등을 고려하여 보다 협상에 유리한 행위자들에 주도권을 위임하면서 외교적 효과를 극대화하고 갈등을 최소화할 수 있었다. 초국경적 연무 문제 해결을 위한 싱가포르의 복합적인 전략은 하드파워적 한계를 공공의 이익에 부합하는 의제설정, 규범 강조, 유연한 다자 접근 등을 통해 극복해나갔다는 점에서 시사하는 바가 크다.

국경을 넘나드는 전 지구적 교류와 상호작용은 지난 수십 년간에 걸쳐 세계정치의 모습을 크게 변화시켜왔다. 그러나 전통적 국제정치적

이론으로는 설명되지 않는 탈근대적 이슈가 빈번히 발생함에도 불구하고 아직도 국가가 중요한 행위자일 수밖에 없는 이유는 무엇인가? 21세기의 새로운 도전에 불완전함을 노출하면서도 여전히 국가를 대체하여 사회 안전망과 공공재를 제공할 수 있는 완전한 시스템이 존재하지 않기 때문이다. 이러한 측면에서 불확실한 위험 속에서 국가가 얼마나 높은 복원력을 가지느냐의 여부는 탈근대 시대의 새로운 권력요소로 작용할 수 있는 시사점을 던져줄 것이다. 복합적인 신홍안보 이슈에 대응하여 위계적이고 경직된 시스템을 탈피하고 신속하게 거버넌스 구조를 전환할 수 있는 네트워크 국가는 탈근대 시대의 변화에 맞춰 진화적 모습을 갖추게 된 새로운 차원의 국가모델이라 할 수 있을 것이다. 정보의 개방, 적극적인 소통과정, 다양한 네트워크를 통한 효과적인 거버넌스의 구현이 바로 이를 뒷받침하는 핵심 요소이다. 불확실한 위험에 대해 높은 복원력을 갖춘 네트워크 국가는 국내 시스템의 기능을 정상화하고 업그레이드시키는 능력뿐만 아니라 지역적, 글로벌 차원에서도 능동적으로 규범과 규칙을 창출, 확산함으로써 책임있는 행동을 보여주며 신뢰를 쌓아간다. 탈근대적 위기에 대처하는 가운데 네트워크 국가가 지향하는 궁극적인 모습은 다양한 이슈에서 변화된 상황에 부합하는 글로벌 표준을 주도하는 역량을 갖춘 모습일 것이다.

본고를 통해 살펴본 신홍안보 이슈에 대한 싱가포르의 대응 과정은 이러한 네트워크 국가의 면모를 보여준다. 소규모 개방경제이자 도시국가로서 싱가포르는 다양한 안보위험에 선제적으로 대비해왔다. 쓰나미, 폭탄테러, 연무, 사스 등 아세안의 신홍안보 위험이슈의 대응 과정에서 볼 수 있듯이 다층적인 행위자들과 복합적으로 연계되어 나타났던 싱가포르의 포괄적인 위험소통 과정은 오늘날 직면할 수 있는 복잡한 신홍안보 위험들에 대해 국가가 어떻게 효과적으로 관리·위임할 수 있는지를 보여주는 의미있는 거버넌스 모델이라 할 수 있을 것이다.

한국 역시 초미세먼지, 원전사고 등 현재 동북아의 초국가적인 위험이슈와 갈등 사안을 경험하고 있다. 여기에는 동북아 협력체제의 부재등이 복잡하게 얽혀있으며, 여전히 풀어야할 과제가 산적해 있는 것이 사실이다. 특히 아세안과 같은 제도화된 지역 공조체제가 부재하고 상대적으로 취약한 NGO의 영향력은 문제 해결을 더욱 불투명하게 만들고 있다. 그럼에도 불구하고 싱가포르가 보여준 기민한 대응사례는 이해관

계의 갈등과 하드파워적 한계가 존재한다 하더라도, 이를 극복하고 협력 가능한 다자 네트워크 구도로 재편할 수 있는 가능성을 보여준다. 이는 21세기의 다양한 신형 안보 이슈에 대응하여 지역 뿐만 아니라 글로벌 차원에서 다양한 행위자들을 동참시킬 수 있는 폭넓은 시야와 긴 호흡이 더욱 필요함을 시사한다. 또한, 싱가포르가 위기극복을 넘어 지역 및 글로벌 차원에서 협력을 주도하는 행위자로 거듭나는 과정은 탈근대 미래 이슈의 중심행위자로서 중견국 외교전략에도 의미하는 바가 크다 할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 1차 문헌

- ASEAN, 2003. “2003 DECLARATION OF ASEAN CONCORD II: Government at the 9th ASEAN Summit,” (7 Oct 2003).
<http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/2003Declaration.pdf> (검색일: 2014. 5. 18).
- _____, 2004(a). “ASEAN Investment Report 2004,” https://asean.org/?static_post=asean-investment-report-2004, (검색일: 2018. 9. 23).
- _____, 2005(a). ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response Vientiane, (26 July 2005),
<http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-response-vientiane-26-july-2005-4> (검색일: 2015. 5. 19).
- _____, 2004(b). “ASEAN Charter,” <http://www.asean.org/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf> (검색일: 2015. 5. 13).
- _____, 2005(a). “ASEAN Declaration on Mutual Assistance on Natural disaster” <http://www.aseansec.org/10166.htm> (검색일: 2015. 2. 28).
- _____, 2005(b). “Bangkok Declaration”. <http://www.aseansec.org/1212.htm> (검색일: 2015. 2. 23).
- _____, 2005(c). “Special ASEAN’s meeting on aftermath on earthquake and tsunami,” (Jakarta 6 January 2005). <http://www.aseansec.org/17066.htm> (검색일: 2015. 5. 1).
- _____, 2009(a). “ASEAN Convention on Counter Terrorism.” (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009) <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/asean-effortsto-counter-terrorism-this-paper-was-prepared-for-the-un-counter-terrorism-committee> (검색일: 2014. 12. 14).
- _____, 2009(b). “ASEAN Effort to Counter Terrorism.” (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2009) <http://www.asean.org/communities>

- /asean-political-security-community/item/asean-efforts-to-counter-terrorism-this-paper-was-prepared-for-the-un-counter-terrorism-committee (검색일: 2014. 12. 8).
- The ASEAN Secretariat, 2014. *Mid-Term Review of the ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint (2009-2015)*, (Jakarta: The ASEAN Secretariat).
- Ministry of Health Singapore, 2003. "SARS: No New Probable Cases" (28 May 2003). [https://www.moh.gov.sg/.../2003/SARS_no_new_probable_cases\(28_May_2003\).html](https://www.moh.gov.sg/.../2003/SARS_no_new_probable_cases(28_May_2003).html) (검색일: 2014. 2. 3).
- Singapore Institute of International Affairs, 2009. "Indonesian Haze Issues," <http://www.siiaonline.org/tag/haze/> (검색일: 2016. 2. 23).
- Singapore Statutes Online, 2003. "Infectious Diseases Act," Government of Singapore. <https://sso.agc.gov.sg/Act/IDA1976> (검색일: 2018. 10. 4).
- Ong, Keng Yong. 2014. "ASEAN's Contribution to Regional Efforts in Counter-Terrorism" at the National Security Australia Conference, Sydney, (21 February 2005). <http://www.asean.org/resources/2012-02-10-08-47-56/speeches-statements-of-the-former-secretaries-general-of-asean/item/asean-s-contribution-to-regional-efforts-in-counter-terrorism>. (검색일: 2014. 10. 23).
- WHO, 2005. "WHO Checklist for Influenza Pandemic Preparedness Planning" http://www.who.int/csr/resources/publications/influenza/WHO_CDS_CSR_GIP_2005_4/en/ (검색일: 2015. 3. 31).
- Yee, Woan Tan, 2013, "Statement made at the Global Platform for Disaster Risk Reduction" Global Platform for Disaster Risk Reduction Forum (4th Session), *United Nations Office for Disaster Risk Reduction*, (May 24, 2013).

2. 2차 문헌

1) 논문 및 단행본

- 강미라, "빅데이터 시대의 통치성," 『현대유럽철학연구』, 제46집.
- 강익범, 2014. "쓰나미와 포괄적핵실험금지조약기구(CTBTO)." 『한국방

- 재학회보』, 제13집, 5호.
- 김상배, 2007, 『정보화 시대의 표준경쟁』 서울: 한울아카데미.
- _____, 2008. “네트워크 권력의 세계정치: 전통적인 국제정치 권력이론을 넘어서”, 『한국정치학회보』, 제42권, 4호.
- 김상배 편, 2011. 『거미줄 치기와 벌집 짓기: 네트워크 이론으로 보는 세계정치의 변환』 서울: 한울아카데미.
- _____, 2015. 『제3세대 중견국 외교론』, 서울: 사회평론아카데미.
- _____, 2016a. 『신흥안보의 미래전략: 비전통 안보론을 넘어서』, 서울: 사회평론.
- _____, 2016b. “신흥안보와 메타거버넌스: 새로운 안보 패러다임의 이론적 이해”, 『한국정치학회보』, 제50권 1호.
- 김상배, 신범식 편, 2017. 『한반도 신흥안보와 세계정치』, 서울: 사회평론아카데미.
- 김성건, 2011. “아시아 세기의 도래와 아시아적 가치.” 『아시아연구』 제14권, 1호.
- 김예겸 편, 2010. 『동남아의 초국가적 이슈와 지역 거버넌스』. 서울: 명인문화사.
- 김재철, 2003. “사스의 정치: 외적압력과 중국의 국내적 변화”, 『중국연구』. Vol. 31.
- 노진철, 2010. 『불확실성 시대의 위험사회학』, 서울: 한울.
- 민병원, 2006. “국제관계의 변화와 복잡계 패러다임,” 『복잡계 워크숍: 복잡계이론의 사회과학적 적용』, 서울: 삼성경제연구소.
- _____, 2012. “21세기의 복합안보: 개념과 이론에 대한 성찰”, 김상배, 하영선 편, 『복합세계정치론: 전략과 원리, 그리고 새로운 질서』, 서울: 한울아카데미.
- 박경서, 2015. “연무, 자연재인가 인재인가?” 『친디아 플러스』, 제110집, 서울: 포스코경영연구원.
- 박광섭, 2005. “MILF와 ASG의 알 카에다 주요 연계로 본 필리핀 테러리즘 연구”, 『국제지역연구』, 제8권, 4호.
- _____. 2006. “필리핀-미국 반테러리즘 협력의 표적으로서 아부 사야프: 미국 개입의 함의”, 『아시아 연구』, 제9권, 1호.
- 박덕근, 2005. “남아시아 지진해일의 피해현황”, 『한국방재학회』, 제5권, 1호.
- 박동균, 이재호. 2003. “SARS의 대응사례를 통해 본 중국 위기관리행정의 문제점”, 『한국행정논집』, Vol. 15, No. 3.

- 박번순, 오승구, 2005. “쓰나미 이후의 동서남아 경제”, 『Global Issues』, 제13호.
- 박병도, 2014. “동남아 연무문제 대응의 국제법적 함의”. 『환경법연구』, 제36집, 제2호.
- 박재영, 2013. “인도네시아 연무문제와 주변국과의 관계”. 『EMERICs 주간이슈 분석』, (2013. 7. 2).
- 배궁찬, 2004. “동남아 지역주의와 아세안의 진화과정.” 박사명 편. 『동남아 정치변동의 동학』 서울: 오름.
- 변창구, 2004. “동남아시아 지역통합전략으로서의 아세안 방식: 유용성과 한계.” 『대한정치학회보』 제12집 2호.
- 서영조, 2005. “니클라스 루만의 정치체계론”, 『한국시민윤리학회보』, 제21집 1호.
- 손혁상, 이진영, 여원영, 2014. “국제개발 규범형성에 대한 구성주의적 접근: 새천년개발목표(MDGs)와 Post-2015 프레임워크 사례를 중심으로”, 『국제정치논총』 제54집 1호.
- 송해룡·김원제·조항민, 2005. “과학기술 위험보도에 관한 수용자 인식 연구: GMO(유전자변형식품) 사례를 중심으로”. 『한국언론학보』, 제49권, 제3호.
- 송해룡 외, 2012. “위험커뮤니케이션의 개념화, 구조 분석 및 영역 설정에 관한 연구”, 『분쟁해결연구』, 제10권 1호.
- 엄은희, 2017. “연무협정 비준 이후 인도네시아의 변화” 『EMERiCs 이슈분석』, No. 185.
- 외교통상부, 2010. 『싱가포르 개황』.
- 외교통상부, 2005. 『아세안 개황』.
- 유현석, 2006. “글로벌 거버넌스: 개념적 논의”, 『국정관리연구』, 제1권 1호.
- 윤정현, 2014(a). “2004년 쓰나미를 통해 본 남아시아 국가들의 위기대응 전략”, 『2014 한국정치학회 하계학술대회 자료집』.
- _____. 2014(b). “동아시아 사스 위기와 네트워크 지식국가의 복원력,” 김상배 편. 『네트워크 시대의 외교안보』, 서울: 사회평론.
- _____. 2015(a). “폭탄테러와 아세안의 재난거버넌스: 싱가포르의 네트워크 전략을 중심으로”, 『국제정치논총』, 제55집 2호.
- _____. 2015(b), “싱가포르의 대테러 네트워크 외교: 아세안 안보공동체

- 구축과정을 중심으로.” 김상배 편, 『제3세대 중견국 외교론』
서울: 사회평론아카데미.
- _____. 2016. “초국경적 대기오염 이슈와 글로벌 거버넌스: 인도네시아 연무(haze) 해결을 위한 싱가포르의 대응전략”, 『세계지역연구논총』, 제34집 1호.
- 윤홍근, 2008. “전문가 인식공동체 주도의 정책수렴: ‘국제경쟁정책 네트워크’(ICN) 사례연구,” 『한국정치연구』, 제17집 1호.
- 이동진, 2003. “사스(SARS)의 사회 구조: 중국의 의료와 정치”, 『한국사회학회 전기사회학대회 논문집』.
- 이문수, 2009. “통치(Government), 통치성(Governmentality), 거버넌스 그리고 개인의 자유,” 『한국거버넌스학회보』, 제16권 3호.
- 이병도, 2006. “태국 남부 이슬람지역의 유혈사태에 관한 연구”, 『국제지역연구』 제9권 4호.
- 이상환, 2008. “전염병과 인간안보, 그리고 국가안보”. 『국제지역연구』. Vol. 12. No. 3. 국제지역학회.
- 이승주, 2018. “동북아 대규모 재해·재난 거버넌스,” 『동북아 신흥안보 거버넌스: 복합지정학의 시각』 컨퍼런스 발표자료.
- 이요한, “동남아 안보환경의 변화와 ASEAN의 대응”,
<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwi2lpvN0eDdAhVLyrwKHcD1AMgQFjAAegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fseamission.net%2Fjboard%2Fdown%2Fbbs2%2Fasean-lee.hwp&usg=AOvVaw0CDsQDEdCgmIIjA50aIhS>, (검색일: 2017. 8. 28).
- 이창주, 2014. 『변방이 중심이 되는 동북아 신 네트워크』, 서울: 산지니.
- 장준호, 2008. “세계위험사회와 국가의 대응전략 탐색: 올리히 백의 세계시민적 현실주의를 중심으로”, 『세계지역연구논총』, 제28권 1호.
- 장현하, 2003. “중증 급성 호흡기 증후군”, 『정희의학』, 제19권, 제2호.
- 정상화, 2010. “안보개념의 변화와 비전통안보의 부상”, 『세종정책연구』, 제6권 2호.
- 전재성. 2012. 『동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로』, 서울: EAI.
- _____, 2012. “국제정치 조직원리 논쟁과 위계론,” 『국제정치논총』, 제54집, 2

호. (여름호).

- 정지범, 2008. 『국가종합위기관리: 이론과 실제』. 법문사.
- 정재완, 2005. “쓰나미의 동서남아 경제에 대한 파급효과와 복구 전망.” 『KIEP 세계경제』. 제8권 1호.
- 정진익, 2005. “수마트라 쓰나미의 과학적 조명”, 『과학과 기술』, 제38권, 2호.
- 조아라, 강운재, 2014. “불확실성을 통해 본 위험 거버넌스의 한계와 개선점: 2010년 구제역 사태를 중심으로”, 『한국환경사회학회』, 제18권 1호
- 최성권, 2011. 『중동의 재조명(국제정치)』 서울: 한울아카데미.
- 최진태, 2007. “동남아시아 이슬람 테러리즘 현황 및 전망에 관한 연구”, 『한국경호경비학회지』, 14호.
- 홍성태. 2007. 『대한민국 위험사회』. 서울: 당대.
- 홍종완, 2009. “아시아 해적퇴치 레짐의 개관” 『KHU 법무 리뷰』, 제12권, 1호.
- 홍찬숙, 2011. “루만과 벡의 근대성 이론 비교: 자기대면(reflexivity) 개념과 주체의 문제를 중심으로”, 『사회와 이론』, 제19권.
- _____, 2015. “위험과 성찰성: 벡, 기든스, 루만의 사회이론 비교”, 『사회와 이론』, 제26권.
- 황병하, 2006. “동남아시아 이슬람 운동의 알-카에다 연계성과 최근 현황: 인도네시아 제마아 이슬라미야를 중심으로.” 『한국이슬람학회논총』, 제16집, 1호.
- Abbott Kenneth W. and Duncan Snidal, 1998. "Why States Act Through Formal International Organization," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1 (February).
- Abbot, Kenneth W., Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter, and Duncan Snidal, 2000. "The Concept of Legalization," *International Organization*, Vol. 54, No. 3, (Summer).
- Amitav Acharya, 2003. "Regional Institutions and Asian Security Order: Norms, Power, and Prospects for Peaceful Change," Muthia Alagappa(ed.), *Asian Security Order: Instrumental and*

- Normative Features*, California: Stanford University Press.
- _____. 2008. *Singapore's Foreign Policy: The Search for Regional Order*, Singapore, World Scientific Publishing Co.
- _____. 2013. *The Making of Southeast Asia: International Relations of a Region*. Cornell University Press.
- Acharya, Amitav and Arbinda Archarya, 2007. "The Myth of the Second Front: Localizing the 'War on Terror' in Southeast Asia", *The Washington Quarterly*, Vol. 30, No. 4.
- Aiken, S. Robert. 2004. "Fires, Smoke-Haze Pollution, and Unnatural Disasters in Indonesia", *Geographical Review*, Vol. 94, No. 1 (January).
- Anthony, Mely Caballero, 2005. *Regional Security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN Way*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Antolik, Michael. 1990. *ASEAN and the Diplomacy of Accommodation*, New York: M. E. Sharpe.
- Anthuvan, Augustine. 2004. "Singapore-U.S. Strategic Framework Agreement On Track: An Exclusive Interview with Ambassador Frank Lavin", Radio Singapore International, May 8, 2004, <http://singapore.usembassy.gov/050804.html> (검색일: 2015. 05. 14).
- Baldwin, David, 2017. "The Concept of Security", *Review of International Studies*, Vol. 23, No. 1.
- Banlaoi, Rommel C. 2009. *Counter Terrorism Measures in Southeast Asia: How Effective Are They?*, Yuchengco Center De La Salle Univ. Manila.
- Beck, Ulrich. 1989, *Risikogesellschaft : auf dem weg in eine andere moderne*, 홍성태 역, 1997. 『위험사회』, 새물결.
- _____. 1989. "On The Way To The Industrial Risk-Society? Outline Of An Argument," Thesis Eleven, (May), Vol.23, No. 1.
- _____. 1999. *World Risk Society*, Cambridge, UK: Polity.
- _____. 2005. "World Risk Society and the Changing Foundations

- of Transnational Politics, *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-first Century*. Toronto: University of Toronto Press.
- Bersnan, J. 1993. *Managing Indonesia: The Modern Political Economy*, New York: Columbia Press.
- Bernstein, Peter L. 1998. *Against the Gods: The Remarkable Story of Risk*, Wiley, 안진환 역, 2008. 『위험, 기회, 미래가 공존하는 리스크』, 서울: 한국경제신문.
- Biswas, Asit K. and Kris Hartley. 2015. "Singapore Haze: A New Strategy Needed", *The Diplomat*, September 21, 2015. <http://thediplomat.com/2015/09/singapore-haze-a-new-strategy-needed/> (검색일: 2016. 1. 22).
- Biswas, Asit K. and Cecilia Tortajada. 2013. "Tackling Haze: Learn from Swedes", *Strait Times*, August 23, 2013. <http://lkyspp.nus.edu.sg/news/asit-biswas-urges-governments-to-learn-how-to-tackle-haze-from-the-swedes/> (검색일: 2016. 1. 4).
- Boey, David., 2005. *Reaching out: Operation Flying Eagle*, Singapoer: SNP International Pte Ltd..
- Breckon, Lyall, 2003. "SARS and a New Security Initiative from China", CNA..
- Buzan, Barry. 1997. "Rethinking Security after the Cold War," *Cooperation and Conflict*, Vol. 32, No. 1, (March).
- Buzan, Barry, Ole Waever and Jaap de Wilde, 1998. *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lunne Rienner.
- Buzan, Barry and Ole Waever, 2003, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Caballero-Anthony, Mely. 2003. "Regional approaches to peace operations: the experience of Asia" *UNISCI Discussion Papers*, No. 2. Universidad Complutense de Madrid.
- _____. 2005. "SARS in Asia: Crisis, Vulnerabilities, and Regional Responses," *Asian Survey*, Vol.

- 45, No. 3, University California Press.
- Callon, Michel. 1986. "Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay." in John Law(ed.). *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Casti, J. L. 2012. *X-Events: The Collapse of Everything*, New York, William Morrow.
- Casson, Anne, 2002. "The Political Economy of Indonesia's Oil Palm Sector." in C. J. Colfer and I. A. P. Resosudarmo (eds.), *State, Communities and Forests in Contemporary Borneo*, Canbarr: The Australia National University Press.
- Chanlett-Avery, Emma. 2013. "Singapore: Background and U.S. Relations", *CRS Report*, RS20490, (July).
- Chau, Andrew. 2008. "Security Community and Southeast Asia: the U.S., and ASEAN's Counter-Terror Strategy" *Asian Survey*, Vol. 48, No. 4, (July/August).
- Chow, Jermyn 2014. "Unique bond between Indonesia, Singapore key to relief efforts" *The Straits Times*, (Dec 27, 2014).
- Chow, T. Jonathan. 2005. "ASEAN Counterterrorism Cooperation Since 9/11", *Asian Survey*, Vol. 45, No. 2. (March/April).
- Clinton, William J. 2006. "Finding our collective voice-President Clinton April 12, 2006," (transcript of speech, accessed 15 September 2009).
- Collins, Allan. 2000. "ASEAN's Security Dilemma." *The Security Dilemmas of Southeast Asia*. ISEAS.
- Corsi, Vincent. 2008. "Singapore's Terrorism Countermeasures" IBM Research Report, (April, 2008).
- Curley, Melissa. and Nicholas Thomas. 2004. "Human security and public health in Southeast Asia: the SARS outbreak" *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 58, No. 1.
- Dedy, Suharto. 2014. "인니, '아세안 연무 조약' 비준 전망" 「자카르타

- 경제신문」. 2014년 3월 5일. http://pagi.co.id/bbs/board.php?bo_table=asean_now&wr_id=3 (검색일: 2015. 12. 14).
- Devan, Janadas. 2006. "Haze: Why Jakarta Should Accept International Help," *The Sunday Times* (4 February), <http://thislittlereddot.blogspot.kr/2007/02/haze-why-jakarta-should-accept.html>, (검색일: 2015. 10. 23).
- Ditter, Lowell. 2006. "Asia in 2005" *Asian Survey*. Vol. 46. No. 1. (Jan./Feb. 2006).
- Duncanson, John, 2003. "How Singapore avoided WHO advisory" *Toronto Star*, (April 25).
- Douglas, Mary and Aaron Widavsky, 1982. *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers* Berkeley and London: Univ. of California Press.
- Ezzati, Majid. Alan Lopez, Anthony Rodgers, Stephen Hoorn, and Christopher Murry. 2002. *Selected Major Risk Factors and Global and Regional Burden of Disease* The Lancet.
- Febrica, Senia. 2010. "Securitizing Terrorism in Southeast Asia: Accounting for the Varying Responses of Singapore and Indonesia", *Asian Survey*, Vol. 50, No. 3.
- Ferguson, R. James, 2004. "ASEAN Concord II": Policy Prospects for Participants.
- Finnemore, Martha. 2003. *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*, New York: Cornell University Press).
- Finnemore, Martha., and Kathryn Sikkink, 1998. "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol. 52, No. 4, (Autumn).
- Frickel, Scott and Kelly Moore (eds.), 2006. *The New Political Sociology of Science: Institutions, Networks, and Power*, Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Foucault, Michel. 1991. "Governmentality." in Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller(eds.), *The Foucault Effect: Studies*

- in Governmentality*, Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- _____. 2007. *Security, Territory, Population*, New York: Picador.
- _____. 2007. *Michel Foucault, Michel Foucault: Security, Territory, Population*, New York: Palgrave.
- Gentner, Heide Haruyo. 2006. "ASEAN: Cooperative disaster relief after the tsunami", Süostasien aktuell: *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 24, No. 4.
- Giddens. Anthony, 1994, *Reflexive Modernization*, Stanford University Press, 임현진·정일준 역. 1994. 『성찰적 근대화』, 서울: 한울.
- _____, "Risk and Responsibility", *The Modern Law Review*, Vol.62, No. 1.
- Gill, Alisha. and Shin Bin Tan, 2013. *Transboundary Haze: How Might the Singapore Government Minimise Its Occurrence?*, Singapore: Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore.
- Goh, Gillian, 2003. "The ASEAN Way: Non-Intervention and ASEAN's Role in Conflict Management," *Stanford Journal of East Asian Affairs*, 3(1).
- Gordon, 2011. David, Samuel Lindo, "Jemaah Islamiyah", *Aqam Futures Project: Case Study Series*, 6.
- Grieco, Joseph M. 1988. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *International Organization*, Vol, 42, No. 3 (Summer).
- Gunaratna, Rohan, 2003. "Sustaining the War on Terrorism: Singapore's International Counterterrorism Cooperation", *RSIS Commentaries*, No. 139.
- Gupta Indrani and Pradeep Guin, 2010. "Communicable diseases in the South-East Asia Region of the World Health Organization: towards a more effective response" *Bulletin of the World Health Organization*, No. 88.

- Hansen, Lene, and Helen Nissenbaum, 2009. "Digital Disaster, Cyber Security, and the Copenhagen School", *International Studies Quarterly*, Vol. 53, No. 4.
- Haas, Peter M. 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, *International Organization*, Vol. 46, No. 1. (Winter).
- Hay, Colin. 2004. "Ideas, interests and institutions in the comparative political economy of great transformations" *Review of International Political Economy*, Vol. 11, No. 1.
- Hudspeth, Claudia. 2005. "Accessing IDPs in post-tsunami Aceh" *Forced Migration Review Special Issue*. (July 2005).
- Inderfurth, Karl., David Fabrycky and Stephen Cohen. 2005. "The 2004 Indian Ocean Tsunami: Six Month Report" *The Sigur Center Asia Papers*. Washington D.C.: The Sigur Center for Asian Studies. (June).
- Inderfurth, Karl., David Fabrycky and Stephen Cohen. 2005. "The 2004 Indian Ocean Tsunami: One Year Report" *The Sigur Center Asia Papers*. Washington D.C.: The Sigur Center for Asian Studies. (December).
- IFRCRCS. 2006. "Legal Issues from International Response to the Tsunami in Thailand". *An International Disaster Response Laws, Rules and Principles(IDRL) Programme Case Study*. (July).
- IMF. Preliminary Assessment of the Macroeconomic Impact of The Tsunami Disaster on Affected Countries, and of Associated Financing Needs. <http://www.imf.org/external/np/oth/2005/020405.htm>. (최종 검색일: 2014. 7. 2).
- Jacobs, Lesley A. 2007. "Rights and Quarantine During the SARS Global Health Crisis: Differentiated Legal Consciousness in Hong Kong, Shanghai, and Toronto" *Law & Society Review*. Vol 41, Issue 3.
- Ronald L. Jepperson, Alexander Wendt, and Peter J. Katzenstein,

1996. "Norms, Identity, and Culture in National Security," in Peter J. Katzenstein(ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press.
- Jessop, Bob, 2003, *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity.
- Jianxin Wang and Zhang Yongxing, 2005. "Singapore plays active role in tsunami relief efforts" *Reliefweb*, 17 Jan 2005. <https://reliefweb.int/report/myanmar/singapore-plays-active-role-tsunami-relief-efforts> (검색일: 2018. 8. 17).
- Jie, Yang, "'Lush green trees are being ruthlessly sawed down", *Greenpeace East Asia*, November 12, 2013. <http://www.greenpeace.org/eastasia/news/blog/lush-green-trees-are-being-ruthlessly-sawed-d/blog/47264/> (검색일: 2016. 2. 11).
- Jones, David Martin. 2010. "Informal networks in Southeast Asia: The case of Jemaah Islamiah and its affiliates" in David Martin Jones, Ann Lane and Paul Schulte (Ed.), *Terrorism, security and the power of informal networks*. Cheltenham U.K., and Northampton, M.A., U.S.A.: Edward Elgar.
- Jayasuriya, Sisira., Peter McCawley eds., 2010. *The Asian Tsunami: Aid and Reconstruction after a Disaster*. Northampton, Cheltenham, Edward Elgar.
- Jayasuriya, Sisira, P. Steele and D. Weerakoon. 2005. *Post-Tsunami Recovery: Issues and Challenges in Sri Lanka*, Report Presented to the Prime Minister of Sri Lanka, Institute of Policy Studies, Colombo, November.
- Jones, David Martin and Michael L.R Smith. 2007. "Making Process, Not Progress: ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order", *International Security*, Vol. 32, No. 1.
- _____, David Martin, Ann Lane and Paul Schulte (Ed.), 2010. *Terrorism, security and the power of informal networks*. Cheltenham U.K., and Northampton, M.A., U.S.A.: Edward Elgar.

- Jones, Sidney. 2005. "The Political Impact of the 'War on Terror' in Indonesia", *Working Paper*, 116.
- Karns Margaret P. and Karen A. Mingst, 2010. 김계동 외 옮김, 『국제기구의 이해』 서울: 명인문화사, 2010.
- Ketterings, Q. M. T. T (eds.), "Farmers' Perspectives on slash-and-burn as a land clearing method for small-scale rubber producers in Sepunggur, Jambi Province, Sumatra, Indonesia." *Forest Ecology and Management*, Vol. 120, Issue 1-3.
- King, V. T. 1996. "Environmental Change in Malaysia Borneo." in M. J. G. Parnwell and R. L. Bryant(eds.), *Environmental Change in Southeast Asia: People, Politics and Sustainable Development*. London: Routledge.
- Kitschelt, Herbert. 1991. "Industrial Governance Structure, Innovation Strategies and the Case of Japan: Sectoral or Cross-National Comparative Analysis," *International Organization*, Vol. 45, No. 4.
- Koh, Tommy, Sharon Li-Lian Seah, Li Lin Chang eds. 2017. *50 Years of ASEAN and Singapore*. Singapore: World Scientific.
- Koremenos, Barbara., Charles Lipson, and Duncan Snidal, 2001. "The Rational Design of International Institutions," in Koremenos, Lipson, and Snidal eds., *The Rational Design of International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Krahmann, Elke. 2003. "National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon? or Many?", *Global Governance*, Vol. 9, No. 3.
- Stephen D. Krasner, 1983. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in S. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Krasner, Stephen. 2004. D. "Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States," *International Security*, Vol. 29, No. 2.
- Kugelman, Michael. 2006. "One Year After the Tsunami: Policy and

- Public Perceptions" *Asia Program Special Report*. No. 130. (May), Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Ku, Menon, 2006. SARS Revisited: Managing "Outbreaks" with "Communications", *Annals Academy of Medicine*, (May), Vol. 35, No. 5.
- Lake, David. 2003. "The New Sovereignty in International Relations." *International Studies Review*, Vol 5, Vol. 3, (September).
- _____. 2007. "Escape from the State of Nature: Authority and Hierarchy in World Politics." *International Security*, Vol. 32, No. 1, (Summer).
- Lanard, Jody M. D. 2004. "WHO Expert Consultation on Outbreak Communications: Singapore's SARS Outbreak Communications", *WHO Conference on "Outbreak Communications" Singapore*, (September 21).
- Lang, Chris, 2013. "Almost half of Norway's climate and forest aid remains unspent," updated 20 September 2013, <http://www.redd-monitor.org/2013/09/20/almost-half-of-norways-climate-and-forest-aid-remains-unspent/>(cited on 28 November 2013). (검색일: 2015. 12. 22).
- Letukas, Lynn., John Barnshaw. 2008. "A world-System Approach to Post- Catastrophe International Relief" *Social Forces*. Vol. 87. No. 2. (December).
- Long, Thomas D. "The 'Quiet' Side of Counter Terrorism Operations: Combating Islamic Extremism in Southeast Asia", *Global Security Studies*, Vol. 2, No. 1.
- Margesson, Rhoda. 2005. "Indian Ocean Earhquake and Tsunami: Humanitarian Assistance and Relief Operations" *CRS Report for Congress*, Order Code RL 32715, (February 10).
- Milner, Susan. 2007. "Introduction: A Healthy Scepticism?," *Journal of European Integration*, Vol. 22 No. 1, (December).
- Monteiro, Numo P. 2012, "Unrest Assured: Why Unipolarity Is Not Peaceful," *International Security*, Vol. 36, No. 3, (Winter).

- _____. 2014. *Theory of Unipolar Politics*, New York: Cambridge University Press.
- The National Academies Press, 2004. *Learning from SARS: Preparing for the Next Disease Outbreak: Workshop Summary*, Institute of Medicine.
- National Intelligence Council, 2017. *Global Trends: Paradox of Progress*, Office of the Director of National Intelligence.
- National Security Coordination Centre, 2004. *The Fight Against Terror: Singapore's National Security Strategy*, Singapore: Atalas Associates Pte Ltd.
- The National Tsunami Hazard Mitigation Program History 1995–2005, <https://web.archive.org/web/20110225143835/http://nthmp-history.pmel.noaa.gov/terms.html> (검색일: 2014. 6. 14).
- Paek, Keehong. 2012. “MLA Treaty Among Likeminded ASEAN Countries” Senior-level Workshop on Mutual Legal Assistance in East-Asia and the Pacific, Bangkok, 12 (July).
- Petz, Daniel, 2014. *Strengthening Regional and National Capacity for Disaster Risk Management: The Case of ASEAN*, Washington D.C.: Brookings Institution.
- Peiris , J. S. M., Y Guan, and K Y Yuen. 2004. “Severe acute respiratory syndrome” *Nature Medicine*. Vol. 10. 30 November. Macmillan Publishers Limited.
- Quah, Euston, 1999. “The economic and social cost of the 1997 fires”, in Lim, H. and Johnston, D. (eds.), *Land-Forest Fires in Southeast Asia: Science and Policy*. Singapore: World Scientific and national, Singapore: University of Singapore Press.
- Quah, Euston. and Helena Varkkey, 2013. “The Political Economy of Transboundary Pollution: Mitigation Forest Fires and Haze in Southeast Asia.” in Hayashi Hana Sei (eds.), *The Asian Community-Its Concepts and Prospects*. Tokyo, Soso Sha.
- Renn, Ortwin. 2005. “Risk Governance: Towards an Integrative Approach”. *White Paper* No. 1, Geneva: IRGC.

- Reus-Smit, Christian. 2001. "Human rights and the social construction of sovereignty", *Review of International Studies*, Vol, 27, (November).
- Rigg, Johnathan, Lisa Lawt, May Tan-Mullins and Carl Grundy-Warr, "The Indian Ocean Tsunami: Socio-Economic Impacts in Thailand". *The Geographical Journal*. Vol. 171, No. 4, (December).
- Rose, Greogory. 2005. "ASEAN Features: Towards an ASEAN Counter-Terrorism Treaty", *Singapore Year Book of International Law and Contributors*, No. 9.
- Rosenau, James N., 1995. "Governance in the Twenty-first Century," *Global Governance*, Vol. 1.
- _____, 1997. *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- _____, 2003. *Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization*, Princeton: Princeton University Press.
- Roskam, Ellen. and Ilona Kickbusch, (eds.), 2011. *Negotiating and Navigating Global Health: Case Studies in Global Health Diplomacy*, Londaon: Imperial College World Scientific Press.
- Scheper, Elizabeth, A. Parakrama and S. Patel. 2006, *Impact of the Tsunami Response on Local and National Capacities: Indonesia Country Report(Aceh and Nias)*, London: Tsunami Evaluation Coalition.
- Saharojo, Bambang H. 2007. "Shifting Cultivation in Peatlands." *Mitigating and Adaptation Strategies for Global Change*. vol. 12, No. 1.
- Schmidt, Charles W. 2005. "Building a Tsunami Warning System" *Environmental Health Perspectives*. Vol. 113, No. 2 (Feb., 2005).
- Singapore Institute of International Affairs, 2014. "From the Haze to Resources: Mapping a Path to Sustainability" *Special Report*, SIIA..

- <http://www.siiiaonline.org/report/special-report-from-the-haze-to-resources-mapping-a-path-to-sustainability/> (검색일: 2018. 10. 4).
- Singh, Daljit, 2003. "The Terrorist Threat in Southeast Asia." *Regional Outlook: Southeast Asia 2003-2004*. ISEAS.
- Sisira, Jayasuriya and Peter McCawley (eds.), 2010. *The Asian Tsunami: Aid and Reconstruction after a Disaster*. Northampton, Cheltenham, Edward Elgar.
- Soesilowati, Sartika. 2011. "ASEAN's Response to the Challenge of Terrorism", Vol. 24, No. 3. Tahun.
- Solingen, Etel. 2015. *Comparative Regionalism: Economics and Security*. Routledge.
- Snidal, Duncan. 1997. "Relative Gains the Pattern of International Cooperation," *American Political Science Review*, Vol. 85, No. 3, (September).
- _____. 1991. "International Cooperation Among Relative Gains Maximizers," *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 4, (December).
- Snyder, Glenn. 1990. "Alliance Theory: A Neorealist First Cut," *Journal of International Affairs*, (Spring/Summer).
- Suchit, Bunbongkarn. 2000. "The Security Challenges in the GMS." *The Greater Mekong Subregion and ASEAN: From Backwaters to Headwaters*. Cambodian Institute for Cooperation and Peace.
- Tay, C. B., and W. K. Mui. 2004. *An Architecture for Network Centric Operations in Unconventional Crisis: Lessons Learnt from Singapore's SARS Experience*. California: Thesis of Naval Postgraduate School.
- UNDP. 2007. "Communicating Disasters: Building on the Tsunami Experience and Responding to Future Challenges" A Regional Brainstorming Meet. Bangkok, Thailand: 21-22 December 2006. Organised by TVE Asia Pacific (TVEAP) and United Nations Development Programme - *Report of meeting highlights*.

- Regional Centre in Bangkok (UNDP-RCB).
- UNICEF. 2006. "The 2004 Indian Ocean Tsunami Disaster: Evaluation of Unicef's Respose(Emergency and Initial Recovery Phase) Maldives" *Evaluation Report*. Evaluation Office. May 2006.
- USGS, "Indian Ocean Earthquake Triggers Deadly Tsunami", <https://soundwaves.usgs.gov/2005/01/> (검색일: 2014. 6. 22).
- UNOCHA. 2005. "Indonesia, Sri Lanka, Maldives, Thailand, & Somalia: Earthquake and Tsunami OCHA Situation Report No. 27" *UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*. 18 Feb. 2005.
- Varkkey, Helena. 2013. "Patronage politics, plantation fires and transboundary haze", *Environmental Hazards*, No. 12.
- Vaughan, Bruce. eds., 2009. "Terrorism in Southeast Asia", CRS Report RL 34194 (October).
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*, New York: McGraw-Hill.
- _____, 2000. "Globalization and American Power," *The National Interest*, Vol. 59, (Spring).
- Weimeng, Yeo. 2005. "The Battle on Terror's Second Front", *Asia Times Online*, (Mar 1), http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/GC01Ae02.html (검색일: 2015. 5. 17).
- WHO, 2006. *SARS: how a global epidemic was stopped*. Geneva: Geneva. World Health Organization.
- WEF, 2018. *Global Risk 2018*, Geneva: World Economic Forum.
- Yep Mabel and Ling Li Foo, 2006. "The Singapore Response to SARS Outbreak: Knowledge Sufficiency and Public Trust", *Health Promotion International*, Vol. 20, No. 4, (January).
- Yoon, Junghyun. 2005. "Indonesia's Crisis Response Strategies: The Indian Ocean Tsunami of 2004", *Global Journal on Humanities & Social Sciences*, Issue 2.
- Yoshimatsu, Hidetaka. 2006. "Collective action problems and Regional integration in ASEAN," *Contemporary Southeast Asia*.

Yoshikawa, Minako Jen. 2012. "Singapore's Prescription for Successful Control of Transnational Emerging Infectious Diseases" *Southeast Asian Studies*, Vol. 1, No. 2, (August).

2) 언론 자료

중소기업뉴스, 2002. "발리 폭탄테러, 동남아 경제 타격" (2002년. 10월 21일), <http://news.kbiz.or.kr/news/articleView.html?idxno=159> (검색일: 2014. 12. 17).

Agence France Presse. 2003. "SARS-free Singapore gives assistance to poorer ASEAN countries", *Singapore Window*, (June 5), <http://www.singapore-window.org/sw03/030605a1.htm>, (검색일: 2014. 9. 10).

_____. 2004. "Singapore calls for ASEAN meet to coordinate response to tsunami tragedy" (3, December). (검색일: 2018. 9. 22).

_____. 2006. "Indonesia housing fires causing haze: forestry official" (retrieved via) *Channel News Asia*, (9, October). (검색일: 2016. 3. 22).

Australian Government the Treasury, 2003. "The economic impact of Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS)" http://archive.treasury.gov.au/documents/677/HTML/docshell.asp?URL=economic_impact_sars.asp, (검색일: 2018. 10. 3).

SARS Expert Committee "SARS in Hong Kong: from Experience to Action" 2003. (2 October), https://www.sars-expertcom.gov.hk/english/reports/files/e_letter.pdf (검색일: 2018. 9. 20).

Terra Daily, 2004. "Singapore calls for ASEAN meet to coordinate response to tsunami tragedy," (30, December).

Walsh, Bryan, 2003. "Stalking a killer", *Time*, (April 21).

3) 주요 기관 웹사이트

국립재난안전연구원. <http://www.ndmi.go.kr/intercorp/intercorp.jsp>

한-아세안 센터. <https://www.aseankorea.org/kor>
ASEAN. www.aseansec.org
ASEAN Haze Action Online. <https://haze.asean.org>
ASEAN Haze Action Online. <http://haze.asean.org>
ASEAN Secretariat Resource Centre. <https://asean.org/asean-secretariat>
Government of Singapore. <https://sso.agc.gov.sg>
IRS Global, <http://www.irsglobal.com>
Ministry of Health Singapore. <https://www.moh.gov.sg>
Monetary Authority Singapore. <http://www.psandman.com/articles/sars.htm>
Singapore Institute of International Affairs. <http://www.siaonline.org>
UNESCAP ESCAP Statistical Database. <http://www.unescap.org/stat/data>
UNISDR <https://www.unisdr.org/>

Abstract

Governance in Emerging Security

– Singapore’s Strategy on Transnational
Risk Issues in the ASEAN Region –

Junghyun Yoon

Department of Political Science and

International Relations

The Graduate School

Seoul National University

The 21st century environment, marked by globalization and the advent of the information age, is posing new kinds of threats. These risks flow in unpredictable directions through cross-border stakeholder interactions, sometimes resulting in catastrophic physical and political explosions. As seen in the cases of global epidemics, terrorism and climate change, the risks that humanity faces in recent years have features that are difficult to solve with national responses. These changes lead us to look beyond the traditional view on security issues.

In this context, this paper proposes an alternative approach based on the concept of ‘emerging security’. Emerging security is a concept that suggests that when micro-risk components in a system cross the threshold of quantitative and qualitative change through interaction, they can be converted into serious issues that threaten national security. However, attempts to systematically examine emerging security risks from the perspective of international politics and seek appropriate mechanisms of response governance have been

lacking. This is because the existing literature on the topic limited itself to highlighting the differences between emerging and traditional security and to case analysis of specific regions in which an emerging security issue transpired. In order to cope with the challenges of the 21st century's complex security environment, it is necessary to explore the essential nature of such emerging security and the evolution of governance that takes this into consideration.

Therefore, this study addresses what features characterize emerging security risks and what governance mechanisms are needed to cope with them. To that end, this article focuses largely on three discussions. First, I examine how emerging security risks in the postmodern era can be categorized and what their characteristics are. In doing so, I propose an alternative framework for analyzing emerging security risks that goes beyond conventional traditional security concepts and governance mechanisms and focuses on the speed of a risk's emergence and the geographic coverage of a risk as the two main analytic dimensions. Second, the characteristics of the governance models that correspond to the four types of emerging security risks derived from the analytical framework are categorized in terms of the core subjects and cooperation methods. Third, I focus on governance mechanisms and network strategies that enable a flexible transition to appropriate response models.

Based on this analytic framework, this study examines the theoretical adequacy of the the governance models by applying each type of response to major emerging security risk issues in Southeast Asia. Emerging security issues are frequently observed not only in the Western world, which has already transitioned to a postmodern society in many respects, but also in other regions where the heritage of modern political order prevails. In Southeast Asia, for example, various supranational security problems are rapidly increasing, while the emphasis on the unique modern sovereignty principle called 'ASEAN Way' remains in place. This paper explores

the changes in various forms of governance in the proliferation of SARS, tsunami, haze, and bombing terrorism, which are all transnational issue that have continuously hit Southeast Asia in the 2000s. In this process, I focus on Singapore, which overcame the structural constraints of the 'ASEAN Way' and played a leading role in establishing a global as well as a regional cooperation system.

Singapore tried the 'regional government-led approach' in the face of the 'sudden/limited risk' of a tsunami, and responded to bombing terrorism—a 'sudden/expanding risk' at the global level—by resorting to the 'cross-regional cooperation model' encompassing the great powers. In addition, the 'regional multilateral actor participation strategy' was applied to the haze, which was a 'incremental/limited risk' issue at the regional level, and the 'global multilateral actor cooperation strategy' was adopted for the SARS, an 'incremental/expanding risk' at the global level.

In sum, in the face of transnational emerging security risks, Singapore has made a variety of attempts to set regional and global security agendas and build effective governance models, even when the risks do not directly cause damage to the country. Singapore's network strategy that emerged during this process could be a meaningful example of how the state can flexibly shift its approach to dealing with complex emerging security risks and how to effectively share and delegate authority. Furthermore, Singapore's case is also worth noting in terms of 'middle power diplomacy' in response to emerging security challenges.

keywords: emerging security, transnational risk, global & regional governance, Singapore's strategy, Southeast Asia, ASEAN

Student Number : 2013-30075

부 록

ASEAN AGREEMENT ON DISASTER MANAGEMENT AND EMERGENCY RESPONSE

The Parties to this Agreement, REAFFIRMING their commitment to the aims and purposes of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) as set forth in the Bangkok Declaration of 8 August 1967, in particular, to promote regional co-operation in Southeast Asia in the spirit of equality and partnership and thereby contribute towards peace, progress and prosperity in the region;

REAFFIRMING their commitment to the aims and purposes of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) as set forth in the Bangkok Declaration of 8 August 1967, in particular, to promote regional co-operation in Southeast Asia in the spirit of equality and partnership and thereby contribute towards peace, progress and prosperity in the region;

REAFFIRMING ALSO the objectives and principles of the Declaration of ASEAN Concord I of 24 February 1976, inter alia, declaring that within their capabilities Member Countries shall extend assistance for relief of Member Countries in distress, and the Declaration of ASEAN Concord II of 7 October 2003 where ASEAN shall, through the ASEAN Socio-Cultural Community, intensify co-operation in addressing problems associated with, inter alia, disaster management in the region to enable individual members to fully realise their development potentials to enhance the mutual ASEAN spirit;

REAFFIRMING ALSO the provisions of the Vientiane Action Programme 2004-2010 to pursue the comprehensive integration of ASEAN towards the realisation of an open, dynamic and resilient ASEAN Community by 2020 as envisioned in the Declaration of ASEAN Concord II through the action plans of the ASEAN Security Community (ASC), the ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) and the Recommendations of the High-level Task Force

on ASEAN Economic Integration;

RECALLING the Declaration on Action to Strengthen Emergency Relief, Rehabilitation, Reconstruction and Prevention in the Aftermath of the Earthquake and Tsunami Disaster of 26 December 2004, adopted at the Special ASEAN Leaders' Meeting on the Aftermath of Earthquake and Tsunami held in Jakarta on 6 January 2005; RECALLING ALSO the ASEAN Declaration on Mutual Assistance on Natural Disasters of 26 June 1976, which calls on Member Countries to, inter alia, co-operate in the improvement of disaster management capacities, and in case of calamities, to extend assistance as may be needed upon the request from an affected Member Country;

RECALLING ALSO the ASEAN Declaration on Mutual Assistance on Natural Disasters of 26 June 1976, which calls on Member Countries to, inter alia, co-operate in the improvement of disaster management capacities, and in case of calamities, to extend assistance as may be needed upon the request from an affected Member Country;

RECALLING ALSO the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution of 10 June 2002, which provides the co-operative framework to prevent, monitor, mitigate and respond to trans-boundary haze pollution in the overall context of sustainable development;

RECALLING ALSO the ASEAN Agreement for the Facilitation of Search for Aircrafts in Distress and Rescue of Survivors of Aircraft Accidents of 14 April 1972 and the

ASEAN Agreement for the Facilitation of Search of Ships in Distress and Rescue of Survivors of Ship Accidents of 15 May 1975, which call on ASEAN Member Countries to, inter alia, provide measures of assistance to aircrafts and ships in distress in their territories and to ensure entry and coordination of qualified personnel required for search and rescue operations;

RECALLING ALSO the Agreement on the ASEAN Food Security Reserve of 4 October 1979, which calls for effective and concerted effort to establish a food security reserve among ASEAN Member Countries to strengthen national and regional resilience and solidarity by, inter alia, establishing the ASEAN Emergency Rice Reserve for the purpose of meeting emergency

requirements;

RECALLING ALSO United Nations General Assembly Resolution 59/279 of 19 January 2005 to strengthen emergency relief, rehabilitation, reconstruction and prevention in the aftermath of the Indian Ocean tsunami disaster; United Nations General Assembly Resolution 46/182 of 19 December 1991 to adopt an integrated approach for disaster management in all its aspects and to initiate a process towards a global culture of prevention; United Nations General Assembly Resolution 57/578 of 10 December 2002, which, inter alia, encourages the strengthening of co-operation among States at the regional and sub-regional levels in the field of disaster preparedness and response with particular respect to capacity-building at all levels;

RECALLING ALSO the Hyogo Declaration and the Hyogo Framework for Action set out by the World Conference on Disaster Reduction in January 2005, which, among others, stress the need to strengthen and when necessary develop co-ordinated regional approaches, and create or upgrade regional policies, operational mechanisms, plans and communication systems to prepare for and ensure rapid and effective disaster response in situations that exceed national coping capacities;

DETERMINED to give effect to the ASEAN Regional Programme on Disaster Management 2004 – 2010, which calls for the implementation of various project proposals and priority project proposals including the establishment of an ASEAN Response Action Plan;

CONCERNED by the increasing frequency and scale of disasters in the ASEAN region and their damaging impacts both short-term and long-term;

CONVINCED that an essential means to achieve such collective action is the conclusion and effective implementation of this Agreement;

PART I. GENERAL PROVISIONS

Article 1

Use of Terms

For the purposes of this Agreement:

1. "Assisting Entity" means a State, international organisation, and any other entity or person that offers and/or renders assistance to a Receiving Party or a Requesting Party in the event of a disaster emergency.
2. "Competent Authorities" means one or more entities designated and authorised by each Party to act on its behalf in the implementation of this Agreement.
3. "Disaster" means a serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic or environmental losses.
4. "Disaster management" means the range of activities, prior to, during and after the disasters, designed to maintain control over disasters and to provide a framework for helping at-risk persons and/or communities to avoid, minimise or recover from the impact of the disasters.
5. "Disaster risk" means the probability of harmful consequences, or expected losses in terms of deaths, injuries, property, livelihoods, economic activity or damage to the environment resulting from interactions between natural or human-induced hazards and vulnerable conditions.
6. "Disaster risk reduction" means a conceptual framework of elements considered with the possibilities to minimise vulnerabilities and disaster risks throughout a society, to avoid through prevention or to limit through mitigation and preparedness the adverse impacts of hazards, within the broad context of sustainable development.
7. "Disaster emergency" means a situation where a Party declares that it is unable to cope with a disaster.
8. "National Focal Point" means an entity designated and authorised by each Party to receive and transmit information pursuant to the provisions of this Agreement.
9. "Hazard" means a potentially damaging physical event, phenomenon

and/or human activity, which may cause the loss of life or injury, property damage, social and economic disruption or environmental degradation.

10. "Member State" means a Member Country of the Association of Southeast Asian Nations.
11. "Party" means a Member State that has consented to be bound by this Agreement and for which the Agreement is in force.
12. "Receiving Party" means a Party that accepts assistance offered by an Assisting Entity or Entities in the event of a disaster emergency.
13. "Requesting Party" means a Party that requests from another Party or Parties assistance in the event of a disaster emergency.

Article 2

Objective

The objective of this Agreement is to provide effective mechanisms to achieve substantial reduction of disaster losses in lives and in the social, economic and environmental assets of the Parties, and to jointly respond to disaster emergencies through concerted national efforts and intensified regional and international co-operation. This should be pursued in the overall context of sustainable development and in accordance with the provisions of this Agreement.

Article 3

Principles

The Parties shall be guided by the following principles in the implementation of this Agreement:

1. The sovereignty, territorial integrity and national unity of the Parties shall be respected, in accordance with the Charter of the United Nations and the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, in the implementation of this Agreement. In this context, each affected Party shall have the primary responsibility to respond to disasters occurring

within its territory and external assistance or offers of assistance shall only be provided upon the request or with the consent of the affected Party.

2. The Requesting or Receiving Party shall exercise the overall direction, control, co-ordination and supervision of the assistance within its territory.
3. The Parties shall, in the spirit of solidarity and partnership and in accordance with their respective needs, capabilities and situations, strengthen cooperation and co-ordination to achieve the objectives of this Agreement.
4. The Parties shall give priority to prevention and mitigation, and thus shall take precautionary measures to prevent, monitor and mitigate disasters.
5. The Parties shall, to the extent possible, mainstream disaster risk reduction efforts into sustainable development policies, planning and programming at all levels.
6. The Parties, in addressing disaster risks, shall involve, as appropriate, all stakeholders including local communities, non-governmental organisations and private enterprises, utilising, among others, communitybased disaster preparedness and early response approaches.

Article 4

General Obligations

In pursuing the objective of this Agreement, the Parties shall:

- a. co-operate in developing and implementing measures to reduce disaster losses including identification of disaster risk, development of monitoring, assessment and early warning systems, standby arrangements for disaster relief and emergency response, exchange of information and technology, and the provision of mutual assistance;
- b. immediately respond to a disaster occurring within their territory. When the said disaster is likely to cause possible impacts on other Member States, respond promptly to a request for relevant information sought by a Member State or States that are or may be affected by such disasters,

- with a view to minimising the consequences;
- c. promptly respond to a request for assistance from an affected Party; and
 - d. take legislative, administrative and other measures as necessary to implement their obligations under this Agreement.

PART II. DISASTER RISK IDENTIFICATION, ASSESSMENT AND MONITORING

Article 5

Risk Identification and Monitoring

1. Each Party shall take appropriate measures to identify disaster risks in its respective territories covering, among others, the following aspects:
 - a. natural and human-induced hazards;
 - b. risk assessment;
 - c. monitoring of vulnerabilities;
 - d. disaster management capacities.
2. The Parties shall assign risk levels to each identified hazard according to agreed criteria.
3. Each Party shall ensure that its National Focal Point, at agreed regular intervals, communicates the above information to the ASEAN Co-ordinating Centre for Humanitarian Assistance on disaster management, hereinafter referred to as "the AHA Centre", established in accordance with Article 20 of this Agreement.
4. The AHA Centre shall receive and consolidate data as analysed by and recommendations on risk level from the National Focal Points. On the basis of such information, the AHA Centre shall disseminate to each Party, through its National Focal Point, the analysed data and risk level arising from the identified hazards. The AHA Centre may also, where appropriate, conduct analysis on possible regional-level implications.

PART III. DISASTER PREVENTION AND MITIGATION

Article 6

Prevention and Mitigation

1. The Parties shall, jointly or individually, develop strategies to identify, prevent and reduce risks arising from hazards.

2. Each Party shall undertake measures to reduce losses from disasters which include:
 - a. developing and implementing legislative and other regulatory measures, as well as policies, plans, programmes and strategies;
 - b. strengthening local and national disaster management capability and co-ordination;
 - c. promoting public awareness and education and strengthening community participation; and
 - d. promoting and utilising indigenous knowledge and practices.
3. The Parties shall co-operate in developing and implementing regional disaster prevention and mitigation programmes to complement national-level efforts.

PART IV. DISASTER PREPAREDNESS

Article 7

Disaster Early Warning

1. The Parties shall, as appropriate, establish, maintain and periodically review national disaster early warning arrangements including:
 - a. regular disaster risk assessment;
 - b. early warning information systems;
 - c. communication network for timely delivery of information; and
 - d. public awareness and preparedness to act upon the early warning information.
2. The Parties shall co-operate, as appropriate, to monitor hazards which have trans-boundary effects, to exchange information and to provide early warning information through appropriate arrangements.

Article 8

Preparedness

1. The Parties shall, jointly or individually, develop strategies and contingency/response plans to reduce losses from disasters.
2. The Parties shall, as appropriate, prepare Standard Operating Procedures

- for regional co-operation and national action required under this Agreement including the following:
- a. regional standby arrangements for disaster relief and emergency response;
 - b. utilisation of military and civilian personnel, transportation and communication equipment, facilities, goods and services and to facilitate their trans-boundary movement; and
 - c. co-ordination of joint disaster relief and emergency response operations.
3. The Parties shall, jointly or individually enhance their national capacities, as appropriate, inter alia, to:
- a. facilitate mobilisation of national resources to support such regional standby arrangements for disaster relief and emergency response;
 - b. co-ordinate with the ASEAN Food Security Reserve Board to facilitate release of rice from the ASEAN Emergency Rice Reserve; and
 - c. conduct training and exercises to attain and maintain the relevance and applicability of such Standard Operating Procedures.
4. Each Party shall regularly inform the AHA Centre of its available resources for the regional standby arrangements for disaster relief and emergency response.
5. The AHA Centre shall facilitate the establishment, maintenance and periodical review of regional standby arrangements for disaster relief and emergency response.
6. The AHA Centre shall facilitate periodic review of regional standard operating procedures.

Article 9

ASEAN Standby Arrangements for Disaster Relief and Emergency Response

1. On a voluntary basis, each Party shall earmark assets and capacities, which may be available for the regional standby arrangements for disaster relief and emergency response, such as:
 - a. emergency response/search and rescue directory;

- b. military and civilian assets;
 - c. emergency stockpiles of disaster relief items; and
 - d. disaster management expertise and technologies.
2. Such earmarked assets and capacities shall be communicated to each Party as well as the AHA Centre and updated as necessary by the Party concerned.
3. The AHA Centre shall consolidate, update and disseminate the data on such earmarked assets and capacities, and communicate with the Parties for their utilisation.
4. To facilitate the utilisation of assets provided for in paragraph 1, each Party shall designate a network of predesignated areas as entry points for supplies and expertise from Assisting Entities.

PART V. EMERGENCY RESPONSE

Article 10

National Emergency Response

1. Each Party shall ensure according to their national legislation that the necessary measures are taken to mobilise equipment, facilities, materials, human and financial resources required to respond to disasters.
2. Each Party may forthwith inform other Parties and the AHA Centre of such measures.

Article 11

Joint Emergency Response through the Provision of Assistance

1. If a Party needs assistance in the event of a disaster emergency within its territory, it may request such assistance from any other Party, directly or through the AHA Centre, or, where appropriate, from other entities.
2. Assistance can only be deployed at the request, and with the consent, of the Requesting Party, or, when offered by another Party or Parties, with the consent of the Receiving Party.

3. The Requesting Party shall specify the scope and type of assistance required and, where practicable, provide the Assisting Entity with such information as may be necessary for that Party to determine the extent to which it is able to meet the request. In the event that it is not practicable for the Requesting Party to specify the scope and type of assistance required, the Requesting Party and Assisting Entity shall, in consultation, jointly assess and decide upon the scope and type of assistance required.
4. Each Party to which a request for assistance is directed shall promptly decide and notify the Requesting Party, directly or through the AHA Centre, whether it is in a position to render the assistance requested, and of the scope and terms of such assistance.
5. Each Party to which an offer of assistance is directed shall promptly decide and notify the Assisting Entity, directly or through the AHA Centre, whether it is in a position to accept the assistance offered, and of the scope and terms of such assistance.
6. The Parties shall, within the limits of their capabilities, identify and notify the AHA Centre of military and civilian personnel, experts, equipment, facilities and materials which could be made available for the provision of assistance to other Parties in the event of a disaster emergency as well as the terms, especially financial, under which such assistance could be provided.

Article 12

Direction and Control of Assistance Unless otherwise agreed:

1. The Requesting or Receiving Party shall exercise the overall direction, control, co-ordination and supervision of the assistance within its territory. The Assisting Entity shall, where the assistance involves military personnel and related civilian officials, designate in consultation with the Requesting or Receiving Party, a person who shall be in charge of and retain immediate operational supervision over the personnel and the equipment provided by it.
The designated person, referred to as the Head of the assistance

operation, shall exercise such supervision in co-operation with the appropriate authorities of the Requesting or Receiving Party.

2. The Requesting or Receiving Party shall provide, to the extent possible, local facilities and services for the proper and effective administration of the assistance. It shall also ensure the protection of personnel, equipment and materials brought into its territory by or on behalf of the Assisting Entity for such purposes. Such military personnel and related civilian officials are not to carry arms.
3. The Assisting Entity and Receiving Party shall consult and co-ordinate with each other with regard to any claims, other than an act of gross negligence or contractual claims against each other, for damage, loss or destruction of the other's property or injury or death to personnel of both Parties arising out of the performance of their official duties.
4. The relief goods and materials provided by the Assisting Entity should meet the quality and validity requirements of the Parties concerned for consumption and utilisation.

Article 13

Respect of National Laws and Regulations

1. Members of the assistance operation shall refrain from any action or activity incompatible with the nature and purpose of this Agreement.
2. Members of the assistance operation shall respect and abide by all national laws and regulations. The Head of the assistance operation shall take all appropriate measures to ensure observance of national laws and regulations. Receiving Party shall co-operate to ensure that members of the assistance operation observe national laws and regulations.

Article 14

Exemptions and Facilities in Respect of the Provision of Assistance

In accordance with its national laws and regulations, the Requesting or Receiving Party shall:

- a. accord the Assisting Entity exemptions from taxation, duties and other charges of a similar nature on the importation and use of equipment including vehicles and telecommunications, facilities and materials brought into the territory of the Requesting or Receiving Party for the purpose of the assistance;
- b. facilitate the entry into, stay in and departure from its territory of personnel and of equipment, facilities and materials involved or used in the assistance; and
- c. co-operate with the AHA Centre, where appropriate, to facilitate the processing of exemptions and facilities in respect of the provision of assistance.

Article 15

Identification

- 1. Military personnel and related civilian officials involved in the assistance operation shall be permitted to wear uniforms with distinctive identification while performing official duties.
- 2. For the purpose of entry into and departure from the territory of the Receiving Party, members of the assistance operation shall be required to have:
 - a. an individual or collective movement order issued by or under the authority of the Head of the assistance operation or any appropriate authority of the Assisting Entity; and
 - b. a personal identity card issued by the appropriate authorities of the Assisting Entity.
- 3. Aircrafts and vessels used by the military personnel and related civilian officials of the Assisting Entity may use its registration and easily identifiable license plate without tax, licenses and/or any other permits. All authorised foreign military aircrafts will be treated as friendly aircrafts and will receive open radio frequencies and Identification Friend or Foe (IFF) by the Receiving Party authorities.

Article 16

**Transit of Personnel, Equipment, Facilities and Materials
in Respect of the Provision of Assistance**

1. Each Party shall, at the request of the Party concerned, seek to facilitate the transit through its territory of duly notified personnel, equipment, facilities and materials involved or used in the assistance to the Requesting or Receiving Party. The Party concerned shall exempt from taxation, duties and other charges of a similar nature for such equipment, facilities and materials.
2. AHA Centre, where possible and appropriate, shall facilitate the processing of transit of personnel, equipment, facilities and materials in respect of the provisions of assistance.

PART VI. REHABILITATION

Article 17

Rehabilitation

For the purpose of the implementation of this Agreement, the Parties shall, jointly or individually, develop strategies and implement programmes for rehabilitation as a result of a disaster. The Parties shall promote, as appropriate, bilateral, regional and international co-operation for rehabilitation as a result of a disaster.

**PART VII. TECHNICAL CO-OPERATION AND SCIENTIFIC
RESEARCH**

Article 18

Technical Co-operation

1. In order to increase preparedness and to mitigate disasters, the Parties shall undertake technical cooperation, including the following:
 - a. facilitate mobilisation of appropriate resources both within and outside the Parties;
 - b. promote the standardisation of the reporting format of data and information;
 - c. promote the exchange of relevant information, expertise, technology, techniques and know-how;
 - d. provide or make arrangements for relevant training, public awareness

- and education, in particular, relating to disaster prevention and mitigation;
- e. develop and undertake training programmes for policy makers, disaster managers and disaster responders at local, national and regional levels; and
 - f. strengthen and enhance the technical capacity of the Parties to implement this Agreement.
2. The AHA Centre shall facilitate activities for technical cooperation as identified in paragraph 1 above.

Article 19

Scientific and Technical Research

- 1. The Parties shall individually or jointly, including in cooperation with appropriate international organisations, promote and, whenever possible, support scientific and technical research programmes related to the causes and consequences of disasters and the means, methods, techniques and equipment for disaster risk reduction. In this regard, the protection of the Intellectual Property Rights of the Parties concerned must be respected.
- 2. The AHA Centre shall facilitate activities for scientific and technical research as identified in paragraph 1 above.

PART VIII. ASEAN CO-ORDINATING CENTRE FOR HUMANITARIAN ASSISTANCE

Article 20

ASEAN Co-ordinating Centre for Humanitarian Assistance

- 1. The ASEAN Co-ordinating Centre for Humanitarian Assistance on disaster management (AHA Centre) shall be established for the purpose of facilitating co-operation and co-ordination among the Parties, and with relevant United Nations and international organisations, in promoting regional collaboration.
- 2. The AHA Centre shall work on the basis that the Party will act first to manage and respond to disasters. In the event that the Party requires

assistance to cope with such a situation, in addition to direct request to any Assisting Entity, it may seek assistance from the AHA Centre to facilitate such request.

3. The AHA Centre shall carry out the functions as set out in ANNEX and any other functions as directed by the Conference of the Parties.

PART IX. INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS

Article 21

Conference of the Parties

1. A Conference of the Parties is hereby established. The first meeting of the Conference of the Parties shall be convened by the Secretariat not later than one year after the entry into force of this Agreement. Thereafter, ordinary meetings of the Conference of the Parties shall continue to be held at least once every year, as far as possible, in conjunction with appropriate meetings of ASEAN.
2. Extraordinary meetings shall be held at any other time upon the request of one Party provided that such request is supported by at least one other Party.
3. The Conference of the Parties shall keep under continuous review and evaluation the implementation of this Agreement and to this end shall:
 - a. take such action as is necessary to ensure the effective implementation of this Agreement;
 - b. consider reports and other information which may be submitted by a Party directly or through the Secretariat;
 - c. consider and adopt protocols in accordance with Article 25 of this Agreement;
 - d. consider and adopt any amendment to this Agreement;
 - e. adopt, review and amend as required any Annexes to this Agreement;
 - f. establish subsidiary bodies as may be required for the implementation of this Agreement; and
 - g. consider and undertake any additional action that may be required for the achievement of the objective of this Agreement.

Article 22

National Focal Point and Competent Authorities

1. Each Party shall designate a National Focal Point and one or more Competent Authorities for the purpose of implementation of this Agreement.
2. Each Party shall inform other Parties and the AHA Centre, of its National Focal Point and Competent Authorities, and of any subsequent changes in their designations.
3. The AHA Centre shall regularly and expeditiously provide to the Parties and as necessary to relevant international organisations the information referred to in paragraph 2 above.

Article 23

The Secretariat

1. The ASEAN Secretariat shall serve as the Secretariat to this Agreement.
2. The functions of the Secretariat shall include the following:
 - a. arrange for and service meetings of the Conference of the Parties and of other bodies established by this Agreement;
 - b. transmit to the Parties notifications, reports and other information received in accordance with this Agreement;
 - c. consider inquiries by and information from the Parties, and consult with them on questions relating to this Agreement;
 - d. ensure the necessary co-ordination with other relevant international bodies and, in particular, to enter into administrative arrangements as may be required for the effective discharge of the Secretariat functions; and
 - e. perform such other functions as may be assigned to it by the Parties.

Article 24

Financial Arrangements

1. A Fund is hereby established for the implementation of this Agreement.
2. It shall be known as the ASEAN Disaster Management and Emergency

Relief Fund.

3. The Fund shall be administered by the ASEAN Secretariat under the guidance of the Conference of the Parties.
4. The Parties shall, in accordance with the decisions of the Conference of the Parties, make voluntary contributions to the Fund.
5. The Fund shall be open to contributions from other sources subject to the decision of or approval by the Parties.
6. The Parties may, where necessary, mobilise additional resources required for the implementation of this Agreement from relevant international organisations, in particular, regional financial institutions and the international donor community.

PART X. PROCEDURES

Article 25

Protocols

1. The Parties shall co-operate in the formulation and adoption of protocols to this Agreement, prescribing agreed measures, procedures and standards for the implementation of this Agreement.
2. The text of any proposed protocol shall be communicated to the Parties by the Secretariat at least sixty days before the opening of a Conference of the Parties.
3. The Conference of the Parties may, at ordinary meetings, adopt protocols to this Agreement by consensus of all Parties to this Agreement.
4. Any protocol to this Agreement adopted in accordance with the previous paragraph shall enter into force in conformity with the procedures as provided for in that protocol.

Article 26

Amendments to the Agreement

1. Any Party may propose amendments to the Agreement.
2. The text of any proposed amendment shall be communicated to the Parties by the Secretariat at least sixty days before the Conference of the Parties at which it is proposed for adoption. The Secretariat shall also communicate proposed amendments to the signatories to the Agreement.
3. Amendments shall be adopted by consensus at an ordinary meeting of the Conference of the Parties.
4. Amendments to this Agreement shall be subject to ratification, approval or acceptance by the Parties to this Agreement. The Depositary shall circulate the adopted amendment to all Parties for their ratification, approval or acceptance. The amendment shall enter into force on the thirtieth day after the deposit with the Depositary of the instruments of ratification, approval or acceptance of all Parties.

Article 27

Adoption and Amendment of Annexes

1. Annexes to this Agreement shall form an integral part of the Agreement and, unless otherwise expressly provided, a reference to the Agreement constitutes at the same time a reference to the annexes thereto.
2. Annexes shall be adopted by consensus at an ordinary meeting of the Conference of the Parties.
3. Any Party may propose amendments to an Annex.
4. Amendments to an Annex shall be adopted by consensus at an ordinary meeting of the Conference of the Parties.
5. Annexes to this Agreement and amendments to the Annexes shall be subject to ratification, approval or acceptance. The Depositary shall circulate the adopted Annex or the adopted amendment to an Annex to all Parties for their ratification, approval or acceptance. The Annex or the amendment to an Annex shall enter into force on the thirtieth day after the deposit with the Depositary of the instruments of ratification, approval or acceptance of all Parties.

Article 28
Rules of Procedure and Financial Rules

The first Conference of the Parties shall by consensus adopt rules of procedure for itself and financial rules for the ASEAN Disaster Management and Emergency Relief Fund to determine, in particular, the financial participation of the Parties to this Agreement.

Article 29
Reports

The Parties shall transmit to the Secretariat reports on the measures taken for the implementation of this Agreement in such form and at such intervals as determined by the Conference of the Parties.

Article 30
Relationship with Other Instruments

The provisions of this Agreement shall in no way affect the rights and obligations of any Party with regard to any existing treaty, convention or instrument to which they are Parties.

Article 31
Settlement of Disputes

Any dispute between Parties as to the interpretation or application of, or compliance with, this Agreement or any protocol thereto, shall be settled amicably by consultation or negotiation.

PART XI. FINAL CLAUSES

Article 32
Ratification, Acceptance, Approval and Accession

This Agreement shall be subject to ratification, acceptance, approval or accession by the Member States. Instruments of ratification, acceptance, approval or accession shall be deposited with the Depositary.

Article 33
Entry into Force

This Agreement shall enter into force on the sixtieth day after the deposit of the tenth instrument of ratification, acceptance, approval or accession.

Article 34
Reservations

Unless otherwise expressly provided by this Agreement no reservations may be made to the Agreement.

Article 35
Depositary

This Agreement shall be deposited with the Secretary-General of ASEAN, who shall promptly furnish each Member State a certified copy thereof and certified copies of protocols, annexes and amendments.

Article 36
Authentic Text

This Agreement shall be drawn up in the English language and shall be the authentic text.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned, being duly authorised by their respective Governments have signed this Agreement.

DONE at Vientiane, Lao PDR, this Twenty-Sixth Day of July in the Year Two Thousand and Five, in a single copy in the English Language.

For Brunei Darussalam:
MOHAMED BOLKIAH
Minister of Foreign Affairs

For the Kingdom of Cambodia:
HORNAMHONG
Foreign Affairs and International Cooperation

For the Republic of Indonesia:
DR. N. HASSAN WIRAJUDA
Minister for Foreign Affairs

For Lao People's Democratic Republic:
SOMSAVAT LENGSAVAD
Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs

For Malaysia:
DATO7 SERI SYED HAMID ALBAR
Minister of Foreign Affairs

For the Union of Myanmar:
NYAN WIN
Minister for Foreign Affairs

For the Republic of the Philippines:
ALBERTO G. ROMULO
Secretary of Foreign Affairs

For the Republic of Singapore:
GEORGE YONG-BOON YEO
Minister for Foreign Affairs

For the Kingdom of Thailand:
DR. KANTATHI SUPHAMONGKHON
Minister of Foreign Affairs

For the Socialist Republic of Viet Nam
NGUYEN DY NIEN
Minister for Foreign Affairs